Das deutsche öffentliche Lichtspielrecht unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Josef Sailer
Assessor in Landshut/Bay.

Approbiert am 21. Oktober 1929

Gedruckt
im Tageblatt-Haus, Coburg
1930

30:274

Referent: Univ.-Professor Dr. Wenzel

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Vorwort.

Es war vor allem persönliches Interesse an den Fragen des Filmwesens, das mich zu der vorliegenden Dissertation führte, nachdem der inzwischen verstorbene Geh. Justizrat Univ. Prof. Dr. D. Karl Rieker in Erlangen meinem Wunsche nach einer filmrechtlichen Arbeit durch die Stellung des Themas in der gegebenen Form nachgekommen war.

Mit nachfolgender Arbeit habe ich versucht der gestellten Aufgabe gerecht zu werden. Bei dem allgemein gehaltenen Thema, das eine große Anzahl von Einzelthemen in sich schließt, war es nicht immer leicht — mitunter geradezu unmöglich — die weitverstreute Literatur zu erhalten; umsomehr bin ich zu Dank verpflichtet dem Verlag Leohaus in München für die bereitwillige Ueberlassung von Fachliteratur, sowie dem Leiter der Filmprüfstelle München, Herrn Reg. Rat Dr. Leibig, der es mir ermöglichte bei der Prüfstelle München praktische Studien zu betreiben.

Die Arbeit wurde anfangs 1929 abgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1

§ 1. Film und Recht.

Erster Teil.

Die Regelung des Deutschen Lichtspielwesens in der Zeit vor dem Inkrafttreten des Reichslichtspielgesetzes vom 12. 5. 20.

1. Abschnitt: Die Ermächtigung der Polizei zum Erlaß von Filmzensurvorschriften 5

§ 2. 1. Im Allgemeinen.

2. In Bayern auf Grund

§ 3. a) Art. 32, Polizeistrafgesetzbuch.

§ 4. b) § 15 Zuständigkeitsverordnung vom

2. Abschnitt: Die Polizei in ihren Beziehungen zum Lichtspielwesen in Bayern 15

§ 5. 1. Die Handhabung der Filmzensur.

§ 6. 2. Die gesetzliche Grundlage der Reklamezensur.

§ 7. 3. Der Jugendschutz.

3. Abschnitt: Der Einfluß der Reichsgesetze auf die landesrechtliche Regelung des Lichtspielwesens . . 23

§ 8. 1. Die Zulässigkeit der Filmzensur nach

§ 8. a) der Reichsgewerbeordnung.

§ 9. b) dem Reichsvereinsgesetz.

§ 10. 2. Die Unzulässigkeit der Filmzensur nach dem Reichspreßgesetz.

Zweiter Teil.

Die Regelung des Lichtspielwesens nach geltendem Recht seit dem Reichslichtspielgesetz vom 12. 5. 20.

1. Abschnitt: Entwicklungsgeschichte 47

§ 11. 1. Die früheren Versuche einer reichsrechtlichen Regelung des Lichtspielwesens.

§ 12. 2. Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 18.

§ 13. 3. Ueber die Reichsverfassung 1919 zum Lichtspielgesetz.

Seite

2. Abschnitt: Das Recht des Lichtspielgesetzes 55
§ 14. 1. Das Lichtspielgesetz als Reichsverwaltungsgesetz.
§ 15. 2. Die Prüfstellen als Zensurbehörden.
§ 16. 3. Die Zensur nach dem R.L.G.

3. Abschnitt: Die rechtliche Stellung der Ortspolizeibehörden zum Lichtspielwesen 77
§ 17. 1. Die Betriebserlaubnis nach Bayerischem Recht.
§ 18. 2. Das Ortspolizeiliche Filmverbot.
§ 19. 3. Die Aufgaben der Ortspolizeibehörde innerhalb des R.L.G.

Schluß 98
§ 20. Ausblick auf das kommende Reichslichtspielgesetz.

Literaturverzeichnis.

Aberer: Die Verjährung der durch Verbreitung der Druckschriften begangenen strafbaren Handlungen. Erlanger Dissertation 1897.

Bauer: Filmprivatrecht. Würzburger Dissertation 1922.

Behrens: Die wirtschaftliche Bedeutung der Deutschen Filmindustrie, Deutsche Filmzeitung 1929 Nr. 1.

Berger: Das Preßdelikt. Erlanger Dissertation 1910.

Beyerle: Die Verfassung des Deutschen Reiches. München 1919.

Böhm: Verträge im Filmgewerbe, Leipziger Dissertation 1919.

Brunner: Weg aus dem Sumpf, Betrachtungen zum Lichtspielgesetz. Hochwacht X S. 97 ff.

— Das neue L.G. im Dienste der Volks- und Jugendwohlfahrt. Berlin-Lichterfelde 1920.

— Reichskinogesetz. Hochwacht 1913 S. 85 ff.

Caspar: Das preußische Versammlungs- und Vereinsrecht.

Cohn: Kinematographenrecht. Berlin 1909.

Conrad: Lücken in Ausführ.-Verordnungen und ihre Wirkung, besonders bezüglich des Lichtspielgesetzes. D.J.Z.. 1927 Sp. 218 ff.

— Strafrechtliche Stellung der Mitglieder der Filmprüfstellen. D.J.Z. 1927 Sp. 1145 ff.

Corte: Der Jugendschutz im Deutschen Lichtspielwesen. Berlin 1926.

Daniel: Das Verfilmungsrecht. Würzburger Dissertation 1922.

Denkschrift betreffend die Lichtbildtheater und die gesetzliche Regelung des Kinogewerbes, Berlin 1912.

Denkschrift des Deutschen Bühnenvereins über die Kinogefahr in Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechtes. 2. Aufl. S. 593 ff.

Denkschrift des Deutschen Reichstages 1922 Nr. 5.

Dessoir: Werturteil und Geschmackszensur bei der Filmprüfung, Volksbildungsarchiv X, S. 61 ff.

— Maßstäbe der Filmprüfung, Süddeutsche Filmzeitung 1922 Nr. 7/8 S. 2.

Dosenheimer: Der Jugendschutz und das Polizeistrafgesetzbuch, Zeitschrift f. Rechtspflege in Bayern 1910, S. 254 ff.

Düringer: Grundrechte und Grundpflichten, Jurist. Wochenschrift 1919 S. 701.

Dyroff: Bayerisches Verwaltungsgerichtsgesetz. 7. Aufl. 1928.

Ebner: Die neue Preßfreiheit, Deutsche Juristenzeitung 1919 Sp. 503 ff.

Eger: Kinoreform und Gemeinde, Veröffentlichungen der Sächsischen Landesstelle, Heft 4 S. 9 ff. 1920.

Eichner: Präventivpolizei. Bayer. Verw.Bl. 1927 Heft 5.
— Die Bedeutung des Artikels 102 A.G.St.P.O. f. d. Bay. Polizeirecht, Bay.Gem.u.Verw.Ztg. 1928 Nr. 1 u. 2.
— Ortspolizei u. Filmzensur Bay.Gem.u.Verw.Ztg. 1925 Sp. 185 ff.
— Die Polizeierlaubnis zur Veranstaltung öffentlicher Lichtspiele nach Art. 32 P.St.G.B. Bay.Gem.u.Verw.Ztg. 1927 Sp. 154 ff.
Einhauser: Reichsvereinsgesetz und Landespolizei, Recht 1919 S. 701 ff.
Elster: Preßgesetz und Filmzensur, Zeitschrift f. d. ges. Strafrechtswesen Band 36 S. 598 ff.
— Die Notwendigkeit eines Reichskinematographengesetzes, Nationalliberale Blätter 1913 Nr. 5.
— Kinozensur und Kinokonzession, Recht und Wirtschaft 1913 S. 103 ff.
Falck: Die politische Behandlung der Wahlpropaganda-Filme. Die Polizei 1928 Nr. 9.
Faßbender: Nochmals Centrum und Filmzensur, Germania vom 17. 7. 1924.
Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechtes 1920.
Flüggen: Das Kino und seine Gegner, Deutsche Lichtspielzeitung 1918 Nr. 185.
Fuld: Die kinematographischen und verwandten Schaustellungen, die Selbstverwaltung 1908 S. 338 ff.
Gareis: Vom Einfluß der Erfindung auf die Rechtsentwicklung. D. J.Ztg. 1910 S. 36.
Görres: Das Lichtspielgesetz im Lichte des Verwaltungsrechts 1921.
Goldbaum: Theaterrecht 1914.
— Ueberwachung des Films, Handbuch der Politik Bd. I 1920.
— Lichtspielgesetz v. 12. 5. 20. nebst Ausf.VO. 1920.
Gruber: Der Film eine Industrie? Südd. FZtg. 1923 Nr. 3.
Hamm: Die Zensur der Lichtspiele, D.J.Ztg. 1913 Sp. 429.
Hellwig: Die Kinematographenzensur, Annalen des Deutschen Reichs 1910 S. 32 ff. S. 96 ff. S. 893 ff.
— Die Kinematographenzensur in Preußen. D.J.Z. 1912 S. 569 ff.
— Die Schundfilms, ihr Wesen, ihre Gefahr und ihre Bekämpfung. Halle 1911.
— Oeffentliches Kinematographenrecht, Preuß.Verw.Bl. Bd. 34 S. 199 ff.
— Rechtsquellen d. öffentlichen Kinematographenrechts. München-Gladbach 1913.
— Die Konzessionspflicht der stehenden Kinematographentheater nach Bay. Landesrecht. Ztschr. f. R. i. B. 1913 S. 220 ff.
— Ueber die polizeiliche Genehmigung stehender Lichtspieltheater in Bayern, Ztschr. f. R. 1914, S. 97 ff.
— Kind und Kino. Langensalza 1914.
— Die Filmzensur eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Erörterung, Berlin 1914.
— Filmzensur und Reichspreßgesetz, Archiv f. öffentl. R. 28, S. 114 ff.
— Filmzensur und Reichsvereinsgesetz, Annalen d. R. 47, S. 871 ff.
— In Zeitschrift f. Psychotherapie und Psychologie Bd. 6, S. 92 ff.
— Revolution und Lichtspielreform, Hochland Jhg. 16, S. 635 ff.
— Sexuelle Schundfilms und Revolution, Konservative Monatsschrift, Jhg. 76, S. 647 ff.
— Kampf um das R.L.G., Hochwacht X, S. 6 ff.
— Vorarbeiten f. das Deutsche L.G., Volkswart Köln 1919, S. 180 ff.

Hellwig: Ist die geplante Einführung der gewerbepolizeilichen Erlaubnispflicht für Lichtspielunternehmungen notwendig? Volkswart Köln 1919 S. 1 S. 17 ff.
— Kritische Betrachtungen zu dem Entwurfe über öffentliche Lichtspielveranstaltungen 1919, S. 33 ff., S. 53 ff.
— Reform des Lichtspielrechts, Preuß. Verw. Bd. 39, S. 40.
— Der Entwurf eines Reichslichtspielgesetzes. Preuß. Verw.G. Bd. 39, S. 345 ff.
— Reform des Lichtspielrechts Langensalza 1920.
— Gesetzentwurf über die Zensur von Bildstreifen, Preuß. Jahrb. 1920, S. 280 ff.
— Zur Frage der Neugestaltung der Frage des öffentlichen Lichtspielrechts, Preuß. Verw.Bl. Bd. 40, S. 519 ff. Ders. in Bd. 41, S. 153 ff.
— Reichslichtspielgesetz und Jugendfürsorge, Jugendfürsorge 1920, XV, S. 5 ff.
— Das kommende Lichtspielgesetz, Concordia, Zeitschr. d. Centralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen. Berlin 1920, S. 61 ff.
— Kritische Betrachtungen zu dem geplanten R.L.G. Preuß. Verw.Bl. 41, Jhg. S. 153.
— Das Beschwerderecht des Vorsitzenden und zweier Beisitzer nach dem L.G. Preuß. Verw.Bl. 43, S. 50, 588 ff.
— Die Gefährdung des Deutschen Ansehens, eine lichtspielrechtliche Studie, Preuß. Jhb. 1912, S. 211 ff.
— Die Grundsätze der Filmzensur und der Reklamezensur nach den Entscheidungen der Oberprüfstelle. München-Gladbach 1923.
Hoffmann: Die Konzessionspflicht der Lichtspieltheater, Der Film 1920 Nr. 42.
— Die Gewerbeordnung f. d. Deutsche Reich 1925.
Jehle: Streiflichter zum Filmrecht. Bayer. Verw.Bl. 1927 S. 225.
Jellinek G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte 2. Aufl.
Jellinek W.: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserklärung 1913.
Josef Julius: Die Polizei in ihren rechtlichen Beziehungen zum Theater und Film. Gießener Dissertation 1922.
v. Kampts: Die Filmzensur nach der Rechtsprechung des Ober-Verw.Ger., Gesetz und Recht Bd. 16, S. 217 ff.
Kitzinger: Das Reichsgesetz über die Presse 1920.
Koch: Die Grundrechte in der Verfassung, D.J.Z. 1919, S. 609.
Köther: Die Entwicklung des Deutschen öffentlichen Lichtspielrechts unter besonderer Berücksichtigung des L.G. vom 12. 5. 20. Göttinger Dissertation 1923
Kohler: Einfluß der Erfindung auf die Rechtsenwicklung, D.J.Z. 1912, S. 25 ff.
Krais: Theaterzensur, Blätter f. admin. Praxis Bd. 51 S. 23 ff.
— Handbuch der inneren Verwaltung Bd. II 1897.
Krieger: Der Film im Dienste von Unterricht und Wissenschaft 1919.
v. Landmann: Kommentar zur Gewerbeordnung 1911 6. Auff.
— Ueber die polizeiliche Genehmigung stehender Lichtspieltheater in Bayern. Zeitschr. f. Rechtspfl. i. B. 1913 S. 237 ff.
Lange: Das Kino in Gegenwart und Zukunft 1920.
— Nationale Kinoreform 1918.
Leibig: Filmprüfungsstellen und Ortspolizeibehörden, Bay. Gem.-u.Verw.-Ztg. 31. Jhg. S. 342, S. 368 ff.
— Der Begriff der Schundschrift. Bayer. Verw.Bl. 1928 S. 193 ff.

Leibig: Ergebnisse und Rechtsfragen der Filmzensur, Bay. Gem.- u. Verw.-Ztg. 31. Jhg. S. 707, 804 ff.
— Filmzensur und Ortspolizei, Filmrundschau v. 19. u. 26. Juni 1921.
— Streiflichter aus der Zensurpraxis, Südd. Filmzeitung 1924 Nr. 32.
— Die Ortsprüfstelle und der Jugendfilm, Südd. Filmzeitung 1924 Nr. 18.
— Die Entwicklung des Deutschen Filmzensurrechts, Bay. Gem.- u. Verw.-Ztg. 1925, Sp. 430 ff., 458 ff.
— Verbotene Filmtitel, Südd. Filmztg. 1925 Nr. 26.
— Neue Zensurentscheide, Südd. Filmztg. 1925 Nr. 19, 21,, 22, 23 u. 24.
— Die Einheitlichkeit der Filmreklamezensur, Südd. Filmztg. 1925 Nr. 4.
— Die Filmzensur, Südd. Filmztg. 1925 Nr. 34, 35, 36, 37 u. 38.
— Gewerbekonzession und Betriebserlaubnis, Bay. Gem.- u. Verw.-Ztg. 1927, Sp. 11 ff.
— Die ortspolizeiliche Prüfung der Filmprogramme, Deutsche Filmztg. 1928 Nr. 45 u. 46 u. Die bayerische Polizei 1928 Heft 12.
Lindenau: Kinematograph und Staat, D.J.Z. 1912 S. 720.
Liepe: Das Lichtspielgesetz v. 12. Mai 1920, 1920.
Lobe: Der unerlaubte Rechtsbewerb als Rechtsentwicklung. I, S. 146 ff. M. Alsberg, Die Reichsamnestiegesetze in Jurist. Wochenschr. 1919 S. 18 ff.
Manasse: Die rechtlichen Grundlagen der Theater- und Kinematographenzensur. Greifswalder Dissertation 1913.
May: Das Recht des Kinematographen 1912.
Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 24.
— Erlaubnispflicht für Wanderlichtspiele. Bay. Verw.Bl. 1929 S. 41.
Merkel Kurt: Das Recht des Lichtspielgesetzes v. 12. 5. 20 nach seiner Entwicklung in Preußen dargestellt. Leipziger Dissertation 1921.
Meyer: Konzessionszwang f. Kine- u. Photographische Darbietungen, Das Recht 1907, S. 1525.
— Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts.
Müller-Sanders: Die Kinematographenzensur in Preußen, Heidelberger Dissertation 1912.
Nier: Film- und Volkswirtschaft, Südd. Filmztg. 1924 Nr. 10, 13 u. 14.
— Filmwissenschaft, Südd. Filmztg. 1923 Nr. 7, 8 u. 9.
Nwiasky: Die allgemeine Rechtsstellung der Polizei, Bay. Verw.-Bl. 1926, S. 386.
Opet: Deutsches Theaterrecht 1897.
Flugge: Film und Gesetzgebung, Die kulturelle politische und wirtschaftliche Bedeutung der deutschen Filmindustrie, Berlin 1925.
Pilotv-Schneider: Grundriß des Verwaltungsrechts in Bayern u. d. Deutschen Reich 1927.
Reger-Stöhsel: Gewerbeordnung f. d. Deutsche Reich 1929.
Reichert: Die Beaufsichtigung der Kinematographentheater, Preuß. Verw.Bl. Bd. 29 S. 469.
Die Reichsfilmprüfung, Prüfungsergebnisse der Filmprüfungsstellen Berlin und München und der Oberprüfstelle IV. Berlin 1922.
Renner: Polizeiliche Rauch- und Aufenthaltsverbote f. Jugendliche, Zeitschr. f. Rechtspfl. i. B. 1915 S. 364 ff.
Riedel-Sutner: Polizeistrafgesetzbuch f. Bayern, 7. Aufl.

v. Rohrscheidt: Die Gewerbeordnung f. das Deutsche Reich 1901.
Schäffer: Das Urheberrecht am Film, Breslauer Dissertation 1922.
Schiedermaier: Polizeistrafgesetzbuch f. Bayern. 1922.
— Die strafrechtlichen Nebengesetze Bayerns. 1912.
Schmid: Fallenvorführung mittels Kinematographen unter die Bestimmungen von §§ 33 a, 33 b und 55, Ziff. 4 Gew.Ord. oder unter das Preßgesetz? Zeitschrift f. freiw. Gerichtsbarkeit u. Gem.Verw. in Württemberg 1910, S. 118.
Schmidt: In Zeitschrift f. Rechtspfl. i. Bay. 1903, S. 225.
Schmidt Richard: Die Grundlinien des Deutschen Staatsrechts 1919.
Schwarze-Appelius: Das Reichspreßgesetz 1903.
Schwalbe: Das Gesetzgebungsrecht der revolutionären Reichsregierung, D.J.Z. 1919, Sp. 281.
Seeger: Das Reichslichtspielgesetz in der Rechtsprechung der Filmprüfstelle, Archiv f. Urheber-, Film- u. Theaterrecht, Bd. 1.
— Die Bildstreifenreklame, Lichtbildbühne 1921 Nr. 31.
— Die Filmzensur nach dem neuen L.G., Der Film 1920 Nr. 18.
— Reichslichtspielgesetz 1923.
Seydel-Piloty: Bayer. Verfassungsrecht, Bd. II.
Seydel Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. III 1913.
Staudinger-Schmitt: Polizeistrafgesetzbuch für Bayern, 8. Aufl. 1927.
Stenglein: Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen für das Deutsche Reich Bd. I 5. Aufl. 1928.
Steinbach: Gewerbeordnung f. das Deutsche Reich 1923.
Stern: Lichtspielgesetz v. 12. 5. 20 (Filmzensurgesetz 1920).
Stier-Somlo: Reichsvereinsgesetz. 1909.
Stois: Das Deutsche Lichtspielgesetz, Bay.Gem.u.Verw.-Ztg. 31. Jhg. S. 124.
Szczesny: Lichtspielgesetz 1920.
Treitel: Das neue Kinogesetz: Eine Antwort auf die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs. Düsseldorf 1918.
— Der Gesetzentwurf über die Filmzensur, Deutsche Strafrechtszeitung 1920, S. 30 ff.
Volz: Ist die Geschmackszensur entbehrlich. Berliner Börsenzeitung v. 27. 7. 24.
— Geschmackszensur, Südd. Filmztg. 1924, Nr. 28.
— Die Novelle zum Lichtspielgesetz, Südd. Filmztg. 1924, Nr. 48.
— Auf dem Wege zur Novelle, Südd. Filmztg. 1924, Nr. 32.
Walterbach: Zum Entwurf eines Lichtspielgesetzes, Südd. Filmztg. 1924, Nr. 7.
Warstadt-Bergmann-Werth: Kino und Gemeinde, München-Gladbach, 1913.
— Oeffentliches Kinematographenrecht, Erlanger Dissertation 1910.
Wolzendorff: Das Recht der Kinematographenzensur, Die Polizei IX, S. 32 ff.
— In Verwaltungsarchiv, Bd. 18, S. 261 ff., S. 490 ff.

Das deutsche öffentliche Lichtspielrecht unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Verhältnisse

Einleitung.

§ 1.

Film und Recht.

Dem Theater, das eine jahrtausendlange Entwicklung hinter sich hat, erwuchs etwa zu Ende der 90er Jahre [1]) des vorigen Jahrhunderts ein Rivale, der bald zum schärfsten Konkurrenten, man kann sagen, zum „Theater von Morgen“ [2]) wurde: der Film oder, wie man damals die neue Erfindung bezeichnete, der „Kinematograph“, das lebende Lichtbild. Recht harmlos und unscheinbar zwar trat dieses Kind der Neuzeit an die Oeffentlichkeit, welche erstmals gelegentlich in Buden, auf Jahrmärkten und Messen (Wanderkinos) den Kinematographen vorgeführt bekam. Zwei feste Theater gab es am 1. I. 1900, nur je eines in Hamburg und Würzburg.[3]) Die Entwicklung geht in raschem Tempo weiter. 10 Jahre später zählen wir denn auch in 33 Großstädten 480 Lichtspieltheater, am 1. I. 21 ist ihre Zahl bereits auf 3721 gestiegen, die gegenwärtig mit rund 4500 nicht überschätzt sein wird (1926: 4293). Das Fassungsvermögen beträgt rund 1 550 000 Sitzplätze (1926: 1 546 816), was gegenüber 1925 allein eine Erhöhung um ½ Million darstellt.[4])

Schon aus diesen Zahlen ist ersichtlich, daß das Filmwesen bereits in den Jahren vor dem Krieg, dann aber namentlich 1918 einen Aufschwung genommen hat, der gewaltig zu nennen ist.

---

[1]) Die ersten lebenden Photographien wurden am 28. Dez. 1895 in Paris vorgeführt. Der Filmfreund 1924 Nr. 4 Seite 20. Kopien dieses ältesten Films befinden sich an der kinotechnischen Abteilung der staatlichen höheren Fachschule für Fototechnik in München. Süddeutsche Filmzeitung 1924 Nr. 3 S. 8.

[2]) Vgl. Nier, Filmwissenchaft in Südd. Filmztg. 1923 Nr. 7 S. 1.

[3]) Werth, Oeffentliches Kinomatographenrecht, Anhang. Ferner „Lichtbildbühne 1921 Nr. 4 S. 27 mit ausführlicher Zahlenangabe.

[4]) Vgl. die ausführliche Statistik in der Bayer. Staatszeitung v. 22. III. 27 Nr. 66 S. 4. Ferner Deutsche Filmztg. 1929 Nr. 1.

Wie es nun bei jeder neuen Erfindung mehr oder weniger der Fall ist, hat auch der Film als höchst eigenartige Zeiterscheinung eine Fülle neuer Probleme für Wirtschaft und Kultur, Technik und Kunst und nicht zuletzt auch für Recht und Gesetzgebung gebracht. Hier verlangte die neue Erfindung gebieterisch neue Rechtsnormen. Denn wenn Recht die auf das einzelne Lebensverhältnis passende Rechtsnorm ist, dann muß sich für ein neues Verhältnis auch die richtige Norm finden lassen. Wo diese Norm noch nicht vorhanden ist, muß die Rechtsbildung dafür tätig werden, daß der Entwicklung der Technik entsprechend neue Normen geschaffen werden.[5]) Die besondere Eigenart des Films in juristischer Hinsicht ließ sich eben nicht immer mit den alten Rechtsanschauungen in Einklang bringen, und diese „Neuerfindung in alte Rechtsnorm eingliedern zu wollen, ist nichts wie Aberglaube".[6]) Auf dem Gebiete des Privatrechts,[6a]) namentlich des Urheber-[7]) und Vertragsrechts[8]) tauchten neue Fragen auf. Aber auch das öffentliche Recht und wieder hier Strafrecht, Steuerrecht, Verwaltungs- und Staatsrecht, wurden durch den Film in bedeutsamer Weise beeinflußt. Tiefgehende Kontroversen wurden hervorgerufen und der besondere Komplex der Rechtsfragen harrte der Klärung, Lösung und Systematisierung. Auch auf diesem Gebiete der Rechtswissenschaften (Verwaltungsrecht) hat sich der Film ein Spezialgebiet erobert. Anfangs finden wir nicht allzu viele Werke, die sich mit den neuen Rechtsfragen auseinandersetzten, was wohl darauf zurückgeführt werden darf, daß infolge der fehlenden einheitlichen gesetzlichen Regelung des öffentlichen Lichtspielrechts Rechtssprechung und Wissenschaft nicht zu einer allgemein gültigen Auffassung vom Wesen des Kinematographen kommen konnte.[9]) [10]) Infolge der Aehnlichkeiten, die das Theater mit dem Film gemeinsam hat, lag es vor 1920 nahe, die Grundsätze des Theaterrechts, insbesondere die theaterpolizeilichen Vorschriften analog auf das Lichtspielwesen anzuwenden. Namentlich hatte der Staat ein Interesse daran, neben der schon bestehenden Theaterzensur auch eine Filmzensur einzurichten. Nun hat die Entwicklung dazu geführt, daß wir auf Grund des Art. 118 Abs. 2

---

[5]) Gareis, Vom Einfluß der Erfindung auf die Rechtsentwicklung, D.J.Ztg. 1910 S. 36 ff.

[6]) Kohler, Einfluß der Erfindung auf die Rechtsentwicklung, D.J.Ztg. S. 26 1912.

[6a]) Z. B. Bauer, Filmprivatrecht.

[7]) Schäffer, Das Urheberrecht am Film.

[8]) Daniel, Das Verfilmungsrecht; Böhm, Verträge im Filmgewerbe.

[9]) Müller-Sanders, Die Kinomatographenzensur in Preußen S. 1.

[10]) Ueber die Erscheinung von deutschsprachigen Arbeiten auf dem Gebiete des Filmrechts in den Jahren 1900–1920 gibt die Statistik von Nier, Film und Volkswirtschaft, Südd. Filmztg. 1924 Nr. 10 S. 2 Aufschluß.

der Reichsverfassung von 1919 ein besonderes Lichtspielgesetz erhielten, welches die Filmzensur aufs neue begründete, während durch denselben Art. in Abs. 1 die Theaterzensur aufgehoben wurde, was heute nicht mehr zweifelhaft sein kann.[11]) Die Zweckmäßigkeit dieser gesetzlichen Regelung braucht hier nicht des Näheren erörtert zu werden, nur soviel sei gesagt, daß die Behauptung,[12]) durch den Film werde die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit noch weit leichter gefährdet wie beim Theater, deswegen nicht haltbar erscheint, weil sie gerade auf das Fehlen jedes höheren Interesses der Kunst und Wissenschaft beim Film begründet wird. Dieses höhere Interesse kann sehr wohl auch beim Theater fehlen[13]) und oft in stärkerem Maße beim Film vorhanden sein. Die deutschen Filmerzeugnisse erreichen jetzt, wo der Film den Kinderschuhen entwachsen ist, durchwegs einen beachtenswerten Grad von Güte.[14]) Nicht vergessen darf werden, daß Film eben nicht nur Industrie ist — Industrie ist nur technische Herstellung und Wirtschaftsform —, sondern daß dabei auch geistige Interessen mitspielen.[15]) Ob der geistige Inhalt eines Films dann immer in Ehren vor Kunst und Wissenschaft bestehen kann, ist eine andere Frage, die uns aber beim Theater ebenso eindringlich entgegentreten muß. Schließlich ist auch m. E. der Hauptzweck des Theaters wie des Films, Zuhörer und Zuschauer zu unterhalten, und je mehr geistig kulturelles Gut dabei vermittelt wird, desto besser. Hat aber der Gesetzgeber geglaubt, seinerseits auf eine Theaterzensur verzichten zu können, so kann wohl auch für den Film nicht ohne Berechtigung aus diesem gleichen Grunde die gleiche Forderung erhoben werden. Doch sind wir vorerst von dem zensurfreien Idealzustand noch weit entfernt; daß es so ist, daran ist der Film nicht ganz selbst ohne Schuld.

Aufgabe dieser Arbeit soll es nun sein, das Verhältnis des deutschen öffentlichen Lichtspielrechts — das überwiegend Zensurrecht ist — zur Rechtsordnung zu prüfen oder, mit anderen Worten, die verschiedenartigen Streitfragen, soweit sie von Wichtigkeit sind und sich aus den Beziehungen vom Lichtspielwesen zum öffentlichen Recht ergeben, zu erörtern und Stellung zu nehmen. Wo es möglich ist und zweckmäßig erscheint, werden besonders die bayerischen Verhältnisse betrachtet und gewürdigt werden. Durch das Lichtspielgesetz vom 12. V. 1920 ist

---

[11]) Josef Julius, Die Polizei in ihren rechtlichen Beziehungen zum Theater und Film S. 74.

[12]) Vertreten von Hellwig, Cohn, vgl. Müller-Sanders a. a. O. S. 13.

[13]) Wie auch Hellwig feststellt, Kommentar S. 49.

[14]) Vgl. Leibig (Leiter der Filmprüfstelle München): Die Entwicklung des Deutschen Filmzensurrechts, Bay. Gem.- u. Verw.-Ztg. 1925 Sp. 461/62.

[15]) Gruber, Der Film eine Industrie? In Südd. Filmztg. 1923 Nr. 3 S. 2.

die natürliche Grenze gegeben, welche die ganze Darstellung in zwei Hauptteile scheidet, in den früheren Rechtszustand bis zur Einführung des Lichtspielgesetzes und denjenigen, der von da ab gegenwärtig gilt. Ein Ausblick auf das kommende Lichtspielgesetz möge den Schluß der Arbeit bilden.

Es wird nicht verkannt, daß die Betrachtungen, die sich auf die Zeit vor 1920 beziehen, zum großen Teil ohne praktische Bedeutung für das jetzige Lichtspielrecht sind, soweit nämlich das Lichtspielgesetz von diesen Fragen nicht mehr berührt wird. Jedoch ist meines Erachtens zum Verständnis der ganzen lichtspielrechtlichen Materie notwendig, deren geschichtliche Entwicklung zu kennen, die zeigt, wie sich allmählich bis zum Lichtspielgesetz eine einheitlichere Rechtsauffassung gebildet hat — der jedoch nicht immer beigetreten zu werden braucht — und die ihren Ausdruck im L.G. gefunden hat. Dieses L.G. ist ein sehr umstrittenes Gesetz geworden, und es kann nicht als Abschluß der Rechtsentwicklung angesehen werden. Vielmehr deutet alles darauf hin, daß in absehbarer Zeit Aenderungen des Lichtspielgesetzes erfolgen werden, wie denn auch auf das Lichtspielgesetz selbst der Satz: „daß der Film eine große Zahl von Rechtsfragen aufgerollt hat“ [16]) angewendet werden kann, wenn man die Fragen, die erst wieder durch das L.G. ausgelöst werden, berücksichtigt.

[16]) Gareis a. a. O. S. 37.

Erster Teil.

Das deutsche öffentliche Lichtspielrecht in der Zeit vor dem Inkrafttreten des R.L.G. v. 12. V. 1920.

1. Abschnitt.

Die Ermächtigung der Polizei zum Erlaß von Filmzensurvorschriften.

§ 2.

1. Im allgemeinen.

Bis zum Jahre 1911 gab es in Deutschland weder ein Reichs-, noch ein Landesgesetz, welches sich mit dem öffentlichen Lichtspielrecht befaßte. Die erste gesetzliche Regelung des Lichtspielwesens traf Braunschweig in dem Gesetze über die öffentlichen kinematographischen Schaustellungen v. 5. Dez. 1911.[1]) 1914 folgte Württemberg mit dem Gesetz betr. öffentliche Lichtspiele,[2]) das für die Folgezeit von Bedeutung, namentlich für das R.L.G. von 1920 wurde. Sonst aber hatten die früheren Bundesstaaten — ebenso wie Bayern — nur die Möglichkeit, Polizeivorschriften zu erlassen, die eine Ueberwachung des Lichtspielwesens bezweckten, und das in besonderem Maße durch die Einführung der präventiven Filmzensur. Hier tritt also mangels einer besonderen gesetzlichen Regelung die Polizei in Tätigkeit und ergreift gemäß den ergangenen gesetzmäßigen Vorschriften Maßnahmen, die ihr nötig erscheinen, um die Interessen des Staates und der Staatsbürger gegen Beeinträchtigung durch kinematographische Vorführungen zu schützen. Polizei ist hier im Sinne von Sicherheitspolizei zu verstehen, soweit der Schutz des Staates oder des Individuums in Betracht kommt oder auch in geringerem Maße im Sinne von Verwaltungspolizei, wenn Befehl

[1]) Abgedruckt bei Hellwig Rechtsquellen S. 147.
[2]) RegBl. f. d. Königreich Württemberg . 87; abgedruckt bei Hellwig Kommentar S. 245.

und Zwang mit einer bestimmten Verwaltungstätigkeit verbunden sind.[3])

Die staatlichen Maßnahmen nun, die an sich geeignet sind, das Lichtspielwesen zu regeln und dabei dem öffentlichen Interesse gerecht zu werden, können hauptsächlich viererlei sein; einmal könnte der Staat selbst als Unternehmer auftreten und die Herstellung der Filme durch Monopolisierung in die Hand nehmen. Die Betrachtung einer derartigen Staatstätigkeit hat als eine reine wirtschaftspolitische Frage innerhalb dieses Themas ohne Berücksichtigung zu bleiben.[4])

Ferner kann der Staat seinen Einfluß durch Kontrolle, Konzessionszwang und Filmzensur ausüben, allein oder in Verbindung untereinander. Die Kontrolle beschränkt sich darauf, die Aufführung der vorher ohne Prüfung zugelassenen Filme zu überwachen; diese Regelung wäre als umständlich, unpraktisch und in ihren wirtschaftlichen Folgen überaus schädigend abzulehnen. Durch die Konzessionierung der Lichtspieltheater ließe sich zwar die beschränkte Ausübung des Gewerbes durch nur geeignete Unternehmer erreichen. Damit wird aber nur ein Zweig des Lichtspielgewerbes betroffen, ein Einfluß auf die vorzuführenden Filme wird bezüglich ihrer Unbedenklichkeit in nur geringem Maße ausgeübt werden können.

Die ausschlaggebendste Bedeutung kann daher nur die Filmzensur haben. Von ihr ist im folgenden zu sprechen.

Wenn die Polizei berufen ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen, muß sie in der Lage sein, zu prüfen, ob ihr Einschreiten notwendig ist oder nicht. Beim Film ist das aber nur dadurch möglich, daß die Polizeibehörde den Bildstreifen zu sehen bekommt, und zwar noch, bevor er in öffentlicher Aufführung vorgeführt wird. Erst dann kann die Polizei die Wirkung eines Bildstreifens beurteilen, wenn sie präventive Zensur ausübt.[5])

Es fragt sich dabei nur, ob die Polizei schon allein von sich aus zu dieser Tätigkeit berechtigt ist, weil ihr schlechthin die Aufgabe zufällt, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu schützen oder ob ihr erst eine besondere gesetzliche Grundlage das Recht zum Einschreiten geben muß. Daß die gesetzliche Grundlage Voraussetzung der rechtmäßigen Polizeitätigkeit sein muß, ergibt sich schon allein zwingend aus dem Gesichtspunkt des Rechtsstaates heraus, der dem Begriff Polizei jede Willkür

---

[3]) Nawiasky, in Bay. Verwaltungsbl. 1926 S. 386, Die allgemeine Rechtsstellung der Polizei.

[4]) Auch gemeindliche Kommunalisierung wurde verlangt, so z. B. Eger in Veröffentlichungen der sächsischen Landesstelle für Gemeinwirtschaft Heft 4, insbesondere S. 46 ff.

[5]) Ebenso Müller-Sanders S. 17 a. a. O.; Köther, Die Entwicklung des deutschen öffentlichen Lichtspielrechts unter besonderer Berücksichtigung des LG. v. 12. V. 20 S. 45.

genommen hat. Josef [6]) findet zwar im Schrifttum keine Begriffsbestimmung für Polizei, die ihm klar und erschöpfend genug erschiene und erklärt es damit, daß sich die Tätigkeit der Polizei sehr schwer umschreiben läßt, weil ihr Zusammenhang mit den mannigfaltigen Zweigen der Verwaltungstätigkeit aufs innigste verflochten ist. Diesen speziellen Möglichkeiten wird aber m. E. eine Begriffsbestimung sehr wohl gerecht, wenn man sagt: „Polizei ist diejenige gesetzmäßige Tätigkeit der Staatsgewalt, durch die der Staat die natürliche Handlungsfreiheit seiner Untertanen beschränkt, um sich und diese vor Gefährdungen zu schützen".[7]) Mag im einzelnen der Begriff „Polizei" auch nicht ganz klar bestimmt sein, so besteht doch ohne Ausnahme Uebereinstimmung darüber, daß ohne gesetzliche Ermächtigung die Polizei nicht wirksam werden darf.[8]) Die Polizei ist in ihrem Recht, Anordnungen zu treffen, selbst beschränkt, sie kann aus eigener Macht heraus nicht nach Gutdünken und Belieben einschreiten, sondern sie benötigt hiezu immer ein jus delegatum: Die polizeiliche Anordnung muß „zulässig" (PStr.GB. Art. 1 Abs. 3), „gesetzlich statthaft" (Kgl. V.O. Zuständigkeitsverordnung v. 4. I. 1872 III § 33) sein. In Bundesstaaten, in denen die Polizei durch eine gesetzliche Generalklausel, wie z. B. in Preußen durch § 10 II 17 allg. L.R. beauftragt war, „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen", läßt sich daraus eine generelle Ermächtigung ohne Zweifel ableiten. Auf diese gesetzliche Grundlage gehen auch die preußischen Filmzensurvorschriften zurück.

Halten wir aber sonst unter den früheren Bundesstaaten, welche eine derartige Generalklausel nicht hatten, Umschau nach den speziellen Gesetzen, die eine Ermächtigung zur polizeilichen Regelung des Lichtspielwesens gaben, so müssen wir die Wahrnehmung machen, daß manchen Bundesstaaten die entsprechenden Bestimungen in den Landesgesetzen fehlten oder doch so unklar waren, daß die rechtliche Grundlage der Polizeiverordnungen, wie Köther mit Recht ausführt,[9]), mitunter zweifelhaft war. Dieser Umstand ist aber weiter nicht wunderlich und findet seine natürliche Erklärung darin, daß in der Zeit, zu der diese Landesgesetze entstanden, noch niemand an kinematographische Vorführungen gedacht hat. Im allgemeinen ist aber der Wortlaut der einzelnen Landesgesetze so oder läßt sich

---

[6]) a. a. O. S. 8.

[7]) Vgl. Schiedermaier, Polizeistrafgesetzbuch für Bayern S. 1; Piloty-Schneider, Grundriß des Verwaltungsrechts S. 100; von Seydel, Bay. Verfassungsrecht 2. Bd. . 318.

[8]) Piloty-Schneider a. a. O. S. 101; v. Seydel a .a. O. S. 219; Müller-Schneider a. a. O. S. 1

[9]) S. 56 a. a. O.

wenigstens so auslegen, daß er den Erlaß von polizeilichen Filmzensurvorschriften u. dgl. rechtfertigt, wie es z. B. in Bayern der Fall ist.

§ 3a.

In Bayern gilt m. E. der Grundsatz der Spezialdelegation. Auf diese Frage braucht hier noch nicht eingegangen zu werden, da eine Anwendung des Art. 102 des A.G. z. St.P.O. v. 18. Aug. 1879 (G.V.Bl. S. 781) nicht notwendig wird, weil in Bayern ja ein spezielles Gesetz zur Verfügung stand.

Das nun für die Verordnungen bezüglich des Kinematographen in Betracht kommende Gesetz ist für Bayern das Polizeistrafgesetzbuch v. 10. VIII. 1861 gewesen. Auf Grund des § 2 E.G. z. R.St.G.B. v. 31. Mai 1870 wurde es beim Anschuß Bayerns an das Reich einer Umarbeitung unterzogen, nachdem in Bayern mit dem 1. I. 1872 — im übrigen Bundesgebiet schon am 1. I. 1871 — das Bundes- und Landesstrafrecht, insoweit es dieselben Materien betrifft wie das Strafgesetzbuch, für den Norddeutschen Bund außer Kraft trat (Gesetz v. 22. IV. 1871 B.G.B. S. 89). Die Bestimmung des Abs. 1 des § 2 R.St.G. B. sagt nichts anderes, als was der Grundsatz in Art. 2 R.V. v. 1871 allgemein ausspricht, daß nämlich die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Da das Strafrecht durch Reichsgesetz kodifiziert wurde, kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die allgemeinen Grundsätze, sodann auch der Komplex der Verbrechen und Vergehen nach jeder Richtung hin durch Reichsgesetz erschöpfend geregelt sind. Anders verhält es sich mit dem 29. Abschnitt des R.St.G.B. mit den Uebertretungen. Diese Materie wollte das R.St.G.B. nicht erschöpfend behandeln; eine Sonderregelung ist hier nur in den Fällen ausgeschlossen,[1]) die ausdrücklich geregelt sind, wie andererseits § 2 Abs. 2 E.G. z. R.St.G.B. ausspricht, daß die besonderen Vorschriften des Landes- und Bundesstrafrechts in Kraft bleiben.

Den durch den Reichsanschluß bedingten Aenderungen ist dann das neue bayerische Polizeistrafgesetzbuch v. 26. Dez. 71 (Ges.Bl. 1871/72 S. 9) gerecht geworden. Es steht somit fest, daß dessen Art. 32 der uns hier interessiert, als Strafbestimmung Gültigkeit behalten hat, soweit sein Verhältnis zum Reichsstrafrecht in Betracht kommt.

Art. 32 lautet:

> An Geld bis zu 15 Talern (jetzt 1—150 Reichsmark gemäß Art. 11 und 14 Abs. 3 der V.O. über Vermögensstrafen und Bußen v. 6. II. 24 — R.G.B. I. S. 44 — und § 2 der 2. V.O. zur Durchführung des Münzgesetzes v. 12. Dez. 24 — R.G.Bl. I S. 775 —) oder mit Haft bis zu 8 Tagen wird bestraft:

[1]) Vgl. OLG. Str. IV Nr. 17 S. 72.

1. wer ohne die nach der V.O. erforderliche polizeiliche Erlaubnis öffentliche Lustbarkeiten, wie Tanzmusiken, Maskeraden, Schießen, Preiskegelschieben, Feuerwerke, theatralische Aufführungen, Vorstellungen aus dem Gebiete der Kunstreiterei, Gymnastik oder ähnlicher Kunstfertigkeiten veranstaltet;

2. wer ohne die nach der VO. erforderliche polizeiliche Erlaubnis Menagerien, Wachsfigurenkabinette, Sammlungen von Kunst- und Naturmerkwürdigkeiten, Panoramen, Karusselle oder ähnliche Vorrichtungen aufstellt und dafür Eintrittsgeld erhebt;

3. wer die bei der Erteilung der Erlaubnis zu solchen Unternehmungen von der Polizeibehörde ihm auferlegten Bedingungen verletzt.

Unabhängig von der Strafverfolgung können solche Unternehmungen von der Polizeibehörde ihm auferlegten Bedingungen verletzt.

Unabhängig von der Strafverfolgung können solche Unternehmungen von der Polizeibehörde jederzeit eingestellt werden.

(Abs. 3 hier ohne Bedeutung.)

Dieser Art. richtet sich also nicht gegen eine bestimmt normierte Zuwiderhandlung, sondern bildet seinerseits — wie es bei anderen Paragraphen mehrfach, auch bei den Paragraphen des R.St.G.B. (Uebertretungen) der Fall ist — erst wieder die Grundlage zum Erlaß einer Verordnung. Erst bei der Uebertretung dieser tritt der Straffall ein. Wir haben es also hier mit einer sogenannten Blankettstrafbestimmung zu tun.

Vor der Prüfung der Frage, ob das Blankettgesetz richtig ausgefüllt ist, wird es zweckmäßig sein, zu untersuchen, inwieweit der Wortlaut des Art. 32 auf kinematographische Vorführung angewendet werden kann.

Im allgemeinen wird die Vorführung im Kinematographentheater zweifellos als Lustbarkeit anzusehen sein; denn sie hat den Zweck, zu unterhalten und zu ergötzen,[2]) mag sie nun diesen Hauptzweck erreichen oder nicht oder auch noch andere Zwecke verfolgen, die z. B. gemeinnützigen, patriotischen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Bestrebungen dienen. Nur wenn der Lustbarkeitscharakter völlig zurücktritt und ein anderes Moment, z. B. das der Belehrung, ausschlaggebend ist, so kann m. E. von einer Lustbarkeit nicht mehr gesprochen werden. Es werden dann überwiegend oder ausschließlich geistige Güter vermittelt und eine derartige Vorführung hat nicht mehr die Merkmale eines Vergnügens, einer Lustbarkeit. Und daß der Film für Wissenschaft, Volksbildung und Unterricht ganz Ausgezeichnetes leisten kann, wurde schon damals anerkannt.[3])

[2]) Schiedermair, P.St.G.B. S. 53 Anmerkung 5; Goldbaum, Reichslichtspielgesetz S. 4 u. a.

[3]) Hellwig, Rechtsquellen S. 21.

Es muß also, um den Art. 32 anwenden zu können, immer von Fall zu Fall geprüft werden, ob eine Lustbarkeit gegeben ist. Falls eine solche vorliegt, muß sie aber auch eine öffentliche sein. Oeffentlich sind ohne weiteres die gewöhnlichen Vorführungen, die gegen Entgelt der Zuschauer im Kinematographentheater veranstaltet werden. Dabei ist aber die Entrichtung von Entgelt kein absolutes Kriterium der Oeffentlichkeit; denn auch ohne Entgelt kann eine Lustbarkeit eine öffentliche sein, und umgekehrt, eine solche für Entgelt eine nicht öffentliche.[4]) Wenn aber der Zutritt zur Lustbarkeit der Allgemeinheit offensteht und dann auch vor einem größeren Personenkreis (unbestimmt welchen und wievielen) stattfindet und von diesen wahrgenommen werden kann, dann ist die Oeffentlichkeit der Veranstaltung gegeben. Der Ausschluß einer bestimmten Personenkategorie — z. B. der Zutritt von Jugendlichen ist bei den allgemeinen Vorstellungen verboten — hat auf die Oeffentlichkeit keinen Einfluß.

Anders aber ist es bei Filmvorführungen, die von vornherein nicht für die Allgemeinheit bestimmt, nur vor Klassen von Personen veranstaltet werden, die ihrerseits wieder ausgewählt und beschränkt sind. Eine Jugendvorstellung schlechthin ist z. B. noch öffentlich; sie ist es nicht mehr, wenn sie vor einem bestimmten Kreis von Jugendlichen stattfindet: Wir haben dann bereits die „geschlossene Vorführung" für einen „individuell bestimmten Personenkreis", was besonders bei Schülervorstellungen der Fall zu sein pflegt.[5]) Die Schule braucht dabei nicht der Ort der Vorführung zu sein, wie auch überhaupt die Oeffentlichkeit des Ortes der kinematographischen Vorführung nicht notwendig die Oeffentlichkeit der Lustbarkeit begründet. Es kann in einem nicht öffentlichen Lokal eine öffentliche Vorstellung möglich sein, und umgekehrt.

Weiter versteht sich nach dem Begriffe von selbst, daß Vorstellungen in Vereinen, Klubs, geschlossenen Gesellschaften usw. nicht öffentlich sind. Läßt sich auch eine genaue Grenze zwischen Oeffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit wohl nicht allgemein ziehen, so wird es doch in der Praxis, wo Begleitumstände. Zweck der Veranstaltung usw. beachtet werden können, nicht schwer fallen, eine Lustbarkeit richtig einzuschätzen.

Daß hier über den Begriff Oeffentlichkeit Gesagte mag in diesem Zusammenhang mit dem Art. 32 P.St.G.B. genügen.

Die bisherige Ueberlegung führt zu dem Ergebnis, daß eine öffentliche kinematographische Darstellung eine öffentliche Lustbarkeit im Sinne des Art. 32 ist.

Die Untersuchung der Frage, ob vielleicht eine kinematographische Vorführung theatralische Aufführung ist, kann also noch

[4]) Hellwig, Rechtsquellen S. 61.
[5]) Ebenso Seeger R.L.Sp.G. S. 9; Hellwig, Rechtsquellen S. 62; a. M. Goldmann a. a. O. S. 10.

zurückgestellt werden, weil es gar nicht notwendig ist, Filmvorführung in den Begriff theatralische Vorführung zu zwingen, da sie ja so wie so schon zu den öffentlichen Lustbarkeiten gehören. Es kann auch nicht zweifelhaft sein, daß in Ziff. 1 des Art. 32 die öffentlichen Lustbarkeiten, die eine nach Verordnung erforderliche polizeiliche Erlaubnis nötig haben, nicht vollständig aufgezählt sind. Ziff. 1 ist nicht so zu verstehen, daß die einzelnen Lustbarkeiten bestimmt angeführt sind — Tanzmusiken, Maskeraden usw., usw. — und nur dann unter die Bestimmung fallen sollen, wenn sie öffentlich veranstaltet werden. Auch der von Ziff. 1 verschiedene Wortlaut von Ziff. 2 kann hier für das Gegenteil nicht herangezogen werden. Wenn hier ein allgemeiner Begriff den einzelnen Schaustellungen und Betrieben nicht vorangestellt ist und sie einzeln aufgeführt werden, so hat das nur die Bedeutung, daß das Gesetz lediglich derartige namentlich bezeichnete Unternehmungen als erlaubnispflichtig feststellen will. Auch hier ließe sich ein Sammelbegriff finden, durch dessen Voranstellung der Gesetzgeber der Ziff. 2 Art. 32 eine erweiterte Bedeutung hätte beilegen können. Weil das Gesetz ganz deutlich hier diesen Weg nicht gewählt hat, ist Ziff. 1e cotrario so auszulegen, daß durch die aufgezählten Lustbarkeiten der allgemeine Begriff Lustbarkeit nicht erschöpft, sondern nur näher bezeichnet und gegliedert wird, mit anderen Worten: das „Wie" hat die Bedeutung von „wie zum Beispiel".

Wer veranstaltet nun eine öffentliche Lustbarkeit, die kinematographische Vorstellung? Wichtig ist die Frage deshalb, weil der Veranstalter derjenige ist, der die Pflicht hat, die polizeiliche Erlaubnis einzuholen. Veranstalten ist hier gleichbedeutend mit als Unternehmer im wirtschaftlichen Sinn tätig werden. Wer also bei einer kinematographischen Aufführung die Art der Veranstaltung und die zu gestattende Teilnahme oder die sonstigen Verhältnisse kraft eigener Befugnisse bestimmt, mit dessen Wollen also die Veranstaltung als sein Unternehmen in die Außenwelt tritt, eingeleitet und durchgeführt wird,[6]) oder wer durch sein Handeln bewirkt, daß die Vorführung in der Weise wie sie stattfindet, abgehalten wird, der ist der Veranstalter.[7]) In der überwiegenden Anzahl der Fälle ist es der selbständige Leiter eines Kinematographentheaters, der den Film „in Leihe" nimmt und ihn in seinem Theaterunternehmen vorführt, gleichgültig, ob er selbst Besitzer oder nur Pächter oder Mieter ist. Gerade hier zeigt es sich, daß derjenige nicht Veranstalter sein kann, der nur eine Bedingung zur Abhaltung setzt, z. B. der Besitzer eines Saales, der sein Lokal einem anderen zur Vorführung eines Films überläßt und dabei geschäftlich beteiligt ist.[8]) Dann ist

[6]) Bay. Ob.L.G. Str. Bd. 12 Nr. 51 S. 249.
[7]) Bay. Ob.L.G. Str. Bd. 3 Nr. 32 S. 48.
[8]) Schiedermair, P.St.G.B. S. 54 u. die dort zitierten Entscheidungen.

immer nur der Dritte zur Erholung der polizeilichen Erlaubnis verpflichtet.

Somit ist also Art. 32 P.St.G.B. Ziff. 1 sehr wohl auf kinematographische Vorführungen anwendbar. Er ist überhaupt die einzige gesetzliche Bestimmung, auf die eine Filmzensur — vom Standpunkt des Landesrechts betrachtet — gegründet werden konnte. Ob etwa aber nicht durch den Einfluß eines R.G. dieser Art. seine Wirkung verliert, bleibt einem späteren Abschnitt vorbehalten.[9])

§ 4.

§ 3 b) § 15 Zuständigkeitsverordnung.

Wenn der Art. 32 eine nach Verordnung erforderliche polizeizeiliche Erlaubnis für kinematographische Vorführungen verlangt, so mußte erst die Blankettbestimmung ausgefüllt werden, falls er eine Bedeutung haben sollte. Dies ist geschehen[1]) durch 1. die Kgl. Verordnung v. 3. Juli 1868, die Schau- und Vorstellungen betreffend (gültig nur für das rechtsrheinische Bayern, siehe § 12) — Reg.Bl. S. 1161 — und 2. durch die Kgl.Verordnung v. 4. I. 1872, die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden in Sachen des St.G.B. für das Deutsche Reich und des P.St.G.B. betreffend — Reg.Bl. S. 25 — sogenannte „Zuständigkeitsverordnung".

Beide[2]) sind auf den Kinematographen anzuwenden und im folgenden ist ihr Verhältnis zueinander und zu Art. 32 P.St.G.B. zu prüfen.

An sich hat die VO. v. 3. Juli 68 auch für das bayerische P.St.R. ihre Gültigkeit behalten[3]); sie ist eine schon bestehende V.O. im Sinne des Art. 1. Abs. 3 P.St.G.B. Der § 2 der V.O. nun scheidet für kinematographische Vorführungen aus, da die hier aufgeführten Fälle keine Filmvorführungen betreffen. Auch unter § 1 lassen sie sich nicht einreihen, weil der Wortlaut ergibt, daß nicht die Schau- und Vorstellungen — darunter würden Filmvorführungen fallen — mit obwaltenden höheren wissenschaftlichen oder künstlerischen Interessen, das auch unter Umständen beim Film gegeben sein könnte, eigens dazu eingerichtete Lokale in größeren Städten bedingen, sondern m. E. muß speziell das höhere Interesse von Kunst und Wissenschaft die besonderen Lokaleinrichtungen notwendig machen. Ein besonders eingerichtetes Lokal, namentlich für größere Städte, wird zu kinematographischen Vorführungen nicht zu umgehen sein.

---

[9]) Siehe S. 33 ff. insbes. S. 57 ff.
[1]) Schiedermair, P.St.G.B. S. 53.
[2]) Abgedruckt bei Schiedermair, a. a. O. S. 219 ff. u. S. 222 ff.
[3]) Vgl. Schmidt, Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern 1903 S. 225.

Dieses Erfordernis gründet sich aber dann zum größten Teil nur auf das Wesen und die Art einer solchen Vorführung und ist von dem dabei möglicherweise obwaltendem höheren Interesse unabhängig, dadurch nicht verursacht oder bedingt. Somit kann für kinematographische Vorführungen nur § 4 dieser V.O. Anwendung finden; er erfordert mit den Ausnahmen von § 1—3 für Schau- und Vorstellungen schlechthin einen polizeilichen Erlaubnisschein, dessen Erteilung natürlich nur nach vorheriger Zensur u. dgl. erfolgen würde (Art. 32 Ziff 3 P.St.G.B., §§ 5 und 8 der V.O.). Daß aber die Vorschrift nur gelten könnte für öffentliche kinematographische Vorstellungen, ergibt sich wiederum aus Art. 32 Ziff. 1, der nur für öffentliche Lustbarkeiten eine Erlaubnis vorschreibt. Sollte auch für nichtöffentliche Schau- und Vorstellungen ein Erlaubnisschein nötig sein, dann würde hier diese Verordnung mit dem Gesetz, dem P.St.G.B. nach Art. 10 in Widerspruch stehen und in dieser Hinsicht ohne rechtliche Wirkung sein, weil die Oeffentlichkeit des Ortes (siehe § 4 V.O.) nicht mit der Oeffentlichkeit der Lustbarkeit, wie oben dargelegt wurde, gleichbedeutend ist.

Die weitere Frage nach der Anwendbarkeit des § 4 der V.O. hängt aber noch davon ab, ob Schau- und Vorstellungen einzelne Arten von Lustbarkeiten im Sinne von § 15 Zuständigkeits-V.O. sind, für welche andere Bestimmungen — d. i. eben die V.O. vom 3. Juli 68 — bestehen und ev. weitere Bedeutung der § 15 ZuständigkeitsV.O. überhaupt hat.

Die Beantwortung der ersten Frage richtet sich danach, wie man den beiderseitigen Wortlaut der hier in innerem Zusammenhang stehenden Verordnungen auslegt; § 15 Zust.V.O. spricht ganz allgemein entsprechend dem Art. 32 P.St.G.B. von öffentlichen Lustbarkeiten und sagt, welche Behörde zur Erlaubniserteilung zuständig ist, macht aber dabei insoweit eine Einschränkung, als es auf einzelne Arten derselben andere, für sie bestehende Bestimmungen angewendet wissen will. Nun sind aber Schau- und Vorstellungen einzelne Arten von Lustbarkeiten und als solche schon durch die V.O. von 1868 geregelt. Für kinematographische Vorführungen würde also nur diese V.O. und nicht die Zust.V.O. zutreffen. Diesen Standpunkt vertritt auch anscheinend Hellwig.[5]) Die Folge wäre gegenüber § 15 eine Aenderung der Zuständigkeit, die Ortspolizeibehörden wären im allgemeinen zur Erlaubniserteilung unzuständig, da § 7 V.O. von 68 die Zuständigkeit der Bezirksbehörde festsetzt und die Ortspolizeibehörden nur zur Erteilung der besonderen Ortserlaubnis in Betracht kommen würden.

---

[4]) Vgl. Rechtsquellen S. 82 ff., wo er nur die VO. v. 3. VII. 68 aufführt.

Mir scheint jedoch, daß für kinematographische Vorführungen nur § 15 Zust.V.O. angewendet werden kann [4]) und unter besonderen Arten von Lustbarkeiten nur die in § 4 der V.O. v. 68 einzeln durch „insbesondere" aufgeführten Lustbarkeiten zu verstehen sind, während „Schau- und Vorstellungen" nur der Kollektivbegriff dafür ist und als solcher nur den Gegensatz zu den vorstehenden Paragraphen kennzeichnen will.

Es ist nun behauptet worden,[6]) § 15 Zust.V.O. gebe der Ortspolizeibehörde, in München der Polizeidirektion,[6a]) kein Recht, polizeiliche Vorschriften zu erlassen, sondern wolle nur die Zuständigkeitsfrage regeln; wie schon aus dem Titel selbst „Zust.V.O." hervorgehe, habe er keine materiellen direkten Vorschriften treffen wollen. Der Inhalt des § 15 sage lediglich: Soweit hinsichtlich der Vorstellung im Sinne des Art. 32 P.St.G.B. auf Grund einer V.O., d. h. einer anderen V.O. als der Zust.V.O. polizeiliche Erlaubnis erforderlich ist, sei in der Regel die Ortspolizeibehörde zur Erlaubnis zuständig. Für die Pfalz bestünde dann aber überhaupt keine auf kinematographische Vorführungen anwendbare VO. und für das rechtsrheinische Bayern käme nur unter bestimmten Umständen die alte V.O. von 68 in Betracht.

Eine derartige Auslegung des § 15 V.O. ist mit Recht für unhaltbar erklärt worden.[7]) Man darf ohne einen zureichenden Grund dem Gesetzgeber nicht zutrauen, daß er in § 15 Zust.V.O. eine zunächst jede Bedeutung entbehrende Norm aufstellen wollte, sondern man muß im Hinblick auf den schon bisher bestehenden Rechtszustand und den Zweck, den die V.O. v. 4. I. 82 mit Bezug auf die Einführung des neuen P.St.G.B. verfolgte, annehmen, daß durch § 15 eine Norm materiellen Rechts u n d eine Zuständigkeitsnorm aufgestellt, hienach ausgesprochen werden sollte, daß nicht nur zur Veranstaltung von Lustbarkeiten im Sinne des Art. 32 (also auch für kinematographische Vorführungen) eine polizeiliche Erlaubnis bewirkt werden muß, sondern auch, daß die Ortspolizeibehörde für die Erlaubniserteilung zuständig ist.

Das Blankett des Art. 32 P.St.G.B. ist also ordnunggemäß ausgefüllt [8]) und nach dem Dargelegten stehen an sich keine Bedenken dagegen, wenn die Ortspolizeibehörden — in München die Polizeidirektion — auf Grund Art. 32 P.St.G.B. mit § 15 Zust.V.O. für kinematographische Vorführungen Vorschriften erlassen und insbesondere Zensurmaßnahmen eingeführt haben.

---

[4]) Auch die Beschlüsse der Polizeidirektion München führen nur diesen § allein an.
[6]) Bay. Ob.L.G. f. Str. VII S. 99.
[6a]) Siehe aber auch M. B. v. 25. VI. 98 G.V.Bl. S. 347.
[7]) Bay. Ob.L.G. f. Str. VII S. 102.
[8]) Schiedermair, P.St.G.B. S. 225 Anmerkung 4.

2. Abschnitt.

Die Polizei in Bayern in ihren Beziehungen zum Lichtspielwesen.

§ 5.

1. Die Handhabung der Filmzensur.

Am 27. I. 1912 [1]) wurde in Bayern an sämtliche Polizeibehörden ein Polizeierlaß, Lichtspiele betreffend, hinausgegeben. Rechtsverbindlichkeit — wie etwa eine oberpolizeiliche Verordnung — hat ein derartiger Erlaß, wie anerkannt ist, nicht,[2]) sondern er will nur im Büroweg eine Weisung an eine untergeordnete Behörde dahin geben, welche Gesichtspunkte bei Behandlung einer Angelegenheit beachtet werden sollen. Der Erlaß hat also nur interne Bedeutung; doch verkannte er m. E. die damalige Rechtslage.

In Teil I Abs. 1 wird darauf hingewiesen, daß vom 1. April 1912 an bei der Polizeidirektion München eine Landesstelle zur Prüfung von Bildern besteht, die zu öffentlichen Lichtspielen (kinem. Vorführungen) in Bayern verwendet werden soll. Abs. 2 vermerkt einige Formalien, für diejenigen, welche diese Landesstelle benützen wollen. Dadurch bekommt man den Eindruck, es handle sich um eine Einrichtung, deren Benützung empfehlenswert ist, die im übrigen sonst aber dem Benützungswillen der Lichtspielunternehmer freigestellt bleibt. Daß dem aber nicht so ist und daß ein anderer Zweck verfolgt wurde, zeigt deutlich Teil II: „Sämtliche Ortspolizeibehörden werden angewiesen, vom 1. Okt. 1912 an zu öffentlichen Vorführungen nur solche Bilder zuzulassen, die in dieser Weise (Teil I) von der Polizeidirektion München geprüft und mit Zulassungskarte versehen sind.“ Nun ist aber die Polizeidirektion München nicht allgemein zur Erlaubniserteilung zur Vorführung der Bildstreifen und daher folgerichtig auch nicht zur Prüfung der Filme zuständig, sondern gemäß § 15 ZustVO. die Ortspolizeibehörden und nur für München die Polizeidirektion. Die getroffene Anweisung ist daher m. E. nicht zulässig, denn in den Fällen, in denen die Ortspolizeibehörden die zuständigen Behörden sind, ist jeder Lichtspielunternehmer ohne rechtlichen Grund dadurch beschwert, daß ihm die Pflicht zur vorherigen Prüfung der Bildstreifen bei einer ganz anderen Behörde auferlegt ist, ganz abgesehen von dem enormen wirtschaftlichen Nachteil bei der damaligen Organisation des Filmgewerbes.[3]) In dem bayr. Erlasse ist zwar den

[1]) Abgedr. b. Hellwig Rechtsqu. S. 87.
[2]) Schiedermair, Nebengesetze S. 71 Anm. 3.
[3]) Vgl. hiezu „Der Magistrat Fürth und die bay. Filmzensur“ in Südd. Kinematographenzeitung 1913 Nr. 13 S. 1 ff.

Ortspolizeibehörden die Befugnis vorbehalten, bereits durch die Polizeidirektion zugelassene Bilder von der öffentlichen Aufführung auszuschließen, wenn besondere örtliche Verhältnisse es erfordern, aber es sollte doch im allgemeinen eine Verschiebung der Zuständigkeit erreicht werden. Auf keinen Fall aber ist bei dem nur internen Charakter des Erlasses die Anschauung Köthers [4]) richtig, daß durch diesen Erlaß in Bayern nicht nur tatsächlich, sondern auch eine rechtliche, d. h. eine mit zwingender Wirkung versehene Zentralisierung der Zensur eingeführt wurde. Wegen dieser irrigen Feststellung Köthers war hauptsächlich die Erörterung dieses Erlasses nötig. Bayern hatte nur eine „tatsächlich" zentralisierte Filmzensur, die aber nicht als „zentralisierte" angesehen werden kann, weil es den Ortspolizeibehörden vorbehalten war, auf Grund der örtlichen Verhältnisse ihrerseits einzuschreiten.

So sehr eine Zentralisierung der Filmzensur auch damals schon zu erstreben war, scheint mir doch der in Bayern eingeschlagene Weg aus den dargelegten Mängeln nicht als besonderer Fortschritt angesehen zu werden dürfen. Ueberdies war die von der Bayr. Landesstelle in München gepflogene Zensur eine derartige, daß sich die meisten deutschen und ausländischen Filmfabrikanten weigerten, Filme auf den bayerischen Markt zu bringen.

Welche Grundsätze hat nun überhaupt die Polizeibehörde bei der Prüfung von Bildstreifen anzuwenden? Wann handelt sie noch innerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse, wann ist dieser überschritten? Keinem Zweifel kann es unterliegen, daß § 184 RStGB. für unzüchtige Bildstreifen angewendet werden kann. Die Vorführung derartiger Bilder kann die Polizei ohne weiteres verhindern,[5]) aber sonst immer die Grenze scharf und eindeutig zu ziehen, wird nicht möglich sein, da hier allzu sehr Auslegungsbegriffe mitspielen. Die Zensurgrundsätze waren in Bayern wie auch sonst im allgemeinen nicht gesetzlich festgelegt, so daß erst wieder die einschlägigen Polizeiverordnungen und Min.-Erlasse eine Prüfung auf ihre Rechtsgültigkeit hin erheischen. In Bayern fehlte weiter für Polizeiverordnungen eine Generalklausel, wie sie Preußen in § 10 II 17 allgemeines Landrecht besaß. Ein gewisser Ersatz hierfür ist schon rein äußerlich in der Ueberschrift des 2. Hauptstückes des PStGB., zu dem Art. 32 gehört: Uebertretungen in bezug auf „öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit" zu finden, womit deutlich zum Ausdruck kommt, was geschützt werden soll. Die Polizei ist also nur dann und nur insoweit zum Einschreiten berechtigt und verpflichtet, als es gilt, bei der Erlaubniserteilung sicherheitspolizeiliche Interessen wahrzunehmen. Gleichzeitig „sind auch die Be-

[4]) S. 50 a. a. O.

[5]) R.G.Str. 39 S. 183 ff.; siehe Merkel a. a. O. S. 14; Hellwig, Schundfilms S. 96/97.

hörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes verpflichtet, durch Aufsicht und Anstalten den Uebertretungen der Strafgesetze (z. B. § 184 RStGB.) möglichst zuvorzukommen und dieselbe in ihrem Laufe zu unterdrücken." Jedoch nur von diesem Art. 102 des bayr. AG. zur Strafprozeßordnung die Grundsätze für die Filmzensur herzuleiten, würde in manchen Fällen, wo eine Störung der öffentlichen Ruhe möglich, ohne daß Strafgesetze verletzt werden, zu keinem brauchbaren Resultat führen. Vielmehr wird man auf die vorerwähnte Ueberschrift des Abschnittes im PStGB. zurückgreifen müssen und bezüglich der Bildzensur allgemein solche Verbote für gerechtfertigt erachten, welche eine Gefahr abwenden, die der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung droht. Dagegen ist alles was jenseits hiervon liegt, mangels gesetzlicher Ermächtigung der Polizeiverordnung entrückt.

Nicht darf daher ein Filmverbot auf ästhetische Gesichtspunkte oder wohlfahrtspolizeiliche Rücksichten gegründet werden. Zweifellos ungültig ist daher z. B. ein bei Manasse[6]) erwähntes Verbot des Films „Die Räuber" durch die Münchener Polizeidirektion, das darauf gestützt wurde, daß das Drama Schillers seinen künstlerischen und literarischen Wert durch die Verfilmung verloren hätte.

Anerkannt muß auch werden, daß für die Prüfung eines Films seine Wirkung maßgebend ist, und zwar die Wirkung im ganzen. Einige zu beanstandende Stellen geben nicht die Berechtigung, den ganzen Film nicht zur Vorführung zuzulassen. Die Polizei muß sich mit der Entfernung dieser Stellen begnügen.[7])

Grundsätzlich hat die Polizeidirektion München solche Bilder verboten, die gegen staatliche Einrichtungen, gegen die öffentliche Ordnung, gegen Religion, Sittlichkeit und Anstand verstießen.[8]) Als sittlich anstößig wurden dabei auch die Schund-[9]) und Sensationsfilme behandelt; da hier im Zusammenhang dieser Begriff ein sehr weiter ist und allgemein Filme treffen will, die zwar z. B. nicht gegen die Sittlichkeit und Anstand verstoßen, aber doch ideeller Werte bar sind, so fragt es sich, ob damit nicht schon für den einzelnen Fall eine Geschmackszensur ermöglicht wurde.

Aus zahlreichen Beispielen[10]) läßt sich auch der Nachweis führen, daß oft Grundsätze bei der Zensur zur Anwendung ge-

[6]) S. 87/88 a. a. O. [7]) Ebenso Köther S. 46 a. a. O.

[8]) Erlaß des bay. Min. d. I. betreffend Filmzensur und Kinderbesuch vom 14. I. 1911, abgedruckt bei Hellwig, Rechtsquellen S. 86.

[9]) Vgl. Hellwig: Die Schundfilme ihr Wesen, ihre Gefahr und ihre Bekämpfung.

[10]) Vgl. Südd. Kinematographenzeitung 1913 Nr. 1 S. 4: Schriftsteller, Kinem.-Zensur u. bay. Filmzensur; Nr. 2 S. 3: Vorführung verbotener Films, ferner Nr. 3 S. 6; Nr. 7 S. 1 ff.: Filmzensur; Nr. 8 S. 5 ff.: Das bay. Zensurelend; Nr. 14 S. 1 ff.: Die Lichtbildtheater u. der bay. Landtag.

langten, die mit der polizeilichen Aufgabe Ordnung und Sicherheit zu schützen nicht mehr das Geringste zu tun haben. Inwieweit hier ein Zusammenhang mit der damals gerade in München bestehenden kinofeindlichen Bewegung zu spüren war, entzieht sich meiner Kenntnis. Es mag auch der Umstand, daß Beamte mit der Prüfung betraut wurden, welche hierzu nicht die geeignete Vorbildung besaßen, mit beigetragen haben, daß mitunter sinnlose Zensurverbote eine ausgesprochen kinofeindliche Tendenz erkennen ließen. Daß eine solche Zensur mit Art. 32 PStGB. nicht gerechtfertigt werden kann, braucht nicht eigens betont zu werden. Das Filmgewerbe, das keineswegs einen Kampf gegen eine vernünftige Zensur führte, hat gegen solche Maßnahmen in der Weise protestiert, daß es Vorführungen von der Polizei ganz oder teilweise verbotener Filme vor Vertretern der Tageszeitungen, Mitgliedern des Journalisten- und Schriftstellerverbandes, Künstlern, Pädagogen usw. veranstaltete, die ihren beabsichtigten Zweck voll und ganz erreichten. Allerdings wurde dadurch das Vertrauen zwischen Landeszensurstelle und Kinogewerbe weder erhöht noch auch das Ansehen der Zensurpolizei vermehrt. Hätte die Polizei ihr Augenmerk nur auf minderwertige Filme gerichtet, deren mögliches Vorhandensein auch damals von niemanden in Abrede gestellt wurde, so hätten dagegen auch keine Einwendungen erhoben werden können. Da aber auch ausgesprochene Schundfilme mitunter unbeanstandet die Zensur passieren konnten, während oft einwandfreie Bilder nur aus Gründen des Geschmacks verboten wurden und weil man ferner keinen Unterschied zwischen Vorstellungen für Erwachsene und Jugendliche machte, war der Ausdruck „Münchner Zensurjammer" nicht so ganz unberechtigt. Im übrigen mag der Hinweis auf die oben (Anmerkung S. 10) bezeichneten Artikel zur Illustration der unbefriedigenden damaligen Zensurverhältnisse genügen.

§ 6.

2. Die gesetzliche Grundlage der Reklamezensur.

Bisher wurde nur die landesrechtliche Grundlage in Bayern für die eigentliche Filmprüfung die Zensur der Bildstreifen selbst behandelt und die Erörterung hat ergeben, daß die einschlägigen Bestimmungen nur Art. 32 P.St.G.B. und § 15 Zust.V.O. waren. Dem Filmgewerbe ist es aber eigen, daß es nicht nur Filme herstellt und vorführt, sondern auch zu Werbezwecken eine besondere Reklame benützt, die größtenteils von dem Film selbst entliehen ist. Einzelne Filmszenen werden in gewöhnlichen vergrößerten Photographien festgehalten und dann in bezw. vor den Räumen der Lichtspieltheater ausgestellt. Damit sind sie der Besichtigung durch die Allgemeinheit zugänglich, jeder — Er-

wachsene ebenso wie die jüngsten Kinder — kann die Photos betrachten, während den Film selbst doch immer nur ein beschränkter Teil des Publikums zu sehen bekommt. Dasselbe gilt von den Bild- und Schriftplakaten, die außerdem noch an den dazu bestimmten Stellen, wie Anschlagtafeln, Reklamesäulen und dgl. angeschlagen werden. Wenn man im Interesse der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit schon eine Notwendigkeit einer Filmzensur anerkennt, dann ist es nur folgerichtig, die Zensurmaßnahmen auch auf die Filmreklame auszudehnen, die im Verhältnis zum Film auch deshalb von besonderer Wirksamkeit ist, als hier nicht Szenen in raschem Wechsel sich abrollen, sondern das einzelne Bild fortwährend sichtbar bleibt.

Fragt sich nur, auf welcher gesetzlicher Grundlage sich eine Reklamezensur durchführen ließ, bevor auch dieses Gebiet im Reichslichtspielgesetz geregelt wurde. Umschließt vielleicht die kinematographische Zensur die Reklame? Sicherlich steht die Filmreklame mit der Vorführung in engem Zusammenhang, und man könnte daran denken, es ließe sich eine Reklamezensur dadurch ermöglichen, daß man sie als Aeußerung und Begleiterscheinung der vorzuführenden Lustbarkeit ansieht und sie in die Form einer Erlaubnisbedingung nach Art 32 Ziff. 3 P.St.G.B. bei Bewilligung der Filmvorführung kleidet. Auf diesem Wege [1]) — richtiger Umweg — könnte man zu einer Reklamezensur kommen, deren Grundlage derjenigen der Filmzensur gleich wäre. Sie würde aber m. E. auf falschen, ungesetzlichen Voraussetzungen beruhen. Die Polizei kann nicht nach Belieben alle möglichen Bedingungen bei einer Erlaubniserteilung nach Art. 32 Ziff. 1 P.St.G.B. auferlegen, sondern nur solche, die auf die Veranstaltung selbst Bezug haben und sich hiebei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit als nötig erweisen. Durch die Bedingungen dürfen m. E. nur Art und Weise der Veranstaltung selbst getroffen werden, nicht aber dürfen Dinge geregelt werden, welche außerhalb der Veranstaltung liegen, wenn sie auch einen Zweck zugunsten der Veranstaltung verfolgen. Filmreklame liegt aber außerhalb der kinematographischen Vorführung, sie ist kein Bestandteil der Vorführung und schon deshalb halte ich die frühere Polizeipraxis, sie gemäß Art. 32 bedingungsweise einzuführen, für unzulässig. Abgesehen davon hätte in der Praxis die Verwendung von Reklame schon in einem Zeitpunkt erfolgen können, lange bevor der Veranstalter gewillt war, um die Filmvorführungserlaubnis nachzusuchen.

Die einzige bayerische landesrechtliche Handhabe zur Prüfung von Filmreklame bildete Art. 12 des bayer. Ausführungsgesetzes zur R.St.P. O. v. 18. Aug. 1879, in Kraft getreten am 1. Okt. 1879

[1]) Vgl. die Polizeiverfügung der Polizeidirektion München Ziff. 11; abgedruckt bei Hellwig, Rechtsquellen S. 89.

(G.V,Bl. S. 781), aber auch nur in der Einschränkung, die der Landesgesetzgebung durch § 30 Abs. 2 R.Pr.G. v. 7. Mai 1874 gezogen ist. Dadurch ist der Landesgesetzgebung das Recht gewahrt, Vorschriften über das öffentliche Anschlagen, Anheften und Ausstellen, sowie über die öffentliche unentgeltliche Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen zu erlassen. Art. 12 A.G. ist im Anschluß an § 30 Abs. 2 Pr.G. auszulegen und besteht nur in den ihm durch diesem gestezten Beschränkungen zu Recht.[2])

Die Anwendungsmöglichkeiten des Art. 12 A.G. z. St.P.O. für die vorherige Prüfung von Reklame sind demnach nicht allzu große. So kann schon nicht das Reklamematerial erfaßt werden, das in den Lichtspieltheatern selbst angeschlagen oder verteilt wird; der Begriff Ausstellen, Anheften, Anschlagen auf Straßen oder öffentlichen Plätzen ist aber auch schon dann nicht gegeben, wenn das Anschlagen der Reklamebilder so erfolgt, daß sie zwar von außen wahrgenommen werden können, z. B. durch Gitter oder Glasscheiben, aber doch noch innerhalb der Gebäude selbst befestigt wird. Das bayer. Ober-Landesgericht München für Strafsachen hat ausgesprochen,[3]) daß das Ausstellen unter freiem Himmel geschehen muß. Daran kann auch der Umstand nichts ändern, daß bei dieser engen, aber richtigen Auslegung das Gesetz umgangen und der Zweck desselben vereitelt werden kann, denn nicht jedes öffentliche Anschlagen, Anheften oder Ausstellen ist von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig, sondern die nur im Art. 12 a. a. O. besonders bezeichnete Art von Veröffentlichung.

Werden aber die Reklamebilder z. B. in Schaukästen außerhalb des Lichtspieltheaters gezeigt, dann ist die Erlaubnis erforderlich, denn hier tritt das Bild aus den Räumlichkeiten heraus, es wird nicht mehr vom Theater umschlossen, sondern befindet sich „unter freiem Himmel". Der Art. 12 ist deshalb endlich deshalb auch auf Filmreklame anwendbar, weil, wie das Ob.L.G. ausgeführt hat, es nach Entstehungsgeschichte und der allgemein gehaltenen Fassung des Art. 12. A.G. keinem Zweifel unterliegen kan, daß nicht nur Plakate politischen Inhalts, sondern auch solche, die lediglich geschäftlichen oder gewerblichen Zwecken dienen, darunter fallen, wenn auch dieses rechtliche Ergebnis den Anforderungen des heutigen (also schon 1910) entwickelten Geschäftsverkehrs nicht mehr entspreche.

Soweit Art. 12 A.G. St.P.O. nicht die Zensur der Reklame betrifft, sondern nur Kontrollmaßnahmen und Vorschriften nur für das Anschlagen usw. selbst vorschreibt, hat er noch heute Gültigkeit, denn durch das R.L.G. hat nur die eigentliche Zensur — auch der Reklame — eine reichsrechtliche Regelung erfahren, wovon später die Rede sein wird.

[2]) Schiedermair, Nebengesetze S. 36.
[3]) OberLG. München Str. 4/429.

§ 7.

3. der Jugendschutz.

Neben bezw. innerhalb der Filmzensur ist die Handhabung des Jugendschutzes bei kinematographischen Vorführungen schon immer von großer Wichtigkeit gewesen. Die Maßnahmen zum Schutze der Jugend waren in den einzelnen Bundesstaaten verschieden, sowohl was die rechtliche Grundlage, den Umfang wie auch ihre Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit betrifft.

Das bayer. P.St.G.B. enthält eine Reihe von Bestimungen,[1]) die sich mit dem Jugendschutz befassen. An keiner Stelle aber spricht das Gesetz dabei von kinematographischen Vorführungen; insbesondere ist die Anregung,[2]) es erscheine wünschenswert, den gegen den Wirtshausbesuch gerichteten Art. 56 P.St.G.B. auf kinematographische Vorführungen auszudehnen, nur eine Anregung geblieben. Allerdings hat es auch polizeiliche Vorschriften gegeben, welche auf Grund von Art. 56 P.St.G.B. Jugendlichen unter 17 Jahren ohne Begleitung Erwachsener den Besuch der Lichtspiele verboten haben. Daß aber hier die Polizei die ihr gezogenen Grenzen in mehrfacher Hinsicht überschritten hat, ist schon damals mit Recht bemerkt worden.[3])

Abgesehen von derartigen zweifelhaften Maßnahmen, diente der schon mehrfach erwähnte Art. 32 P.St.G.B. als gesetzliche Grundlage für den Erlaß von Verordnungen, die sich auf den Schutz der Jugendlichen bei kinematographischen Vorführungen bezogen.[4]) Bei der Erlaubniserteilung konnten die Polizeibehörden Anordnungen über den Besuch der Jugendlichen treffen, in dem sie nach Ziff. 3 Bedingungen festsetzen, deren Nichteinhaltung Strafverfolgung zur Folge haben konnte. Das Einschreiten richtete sich nur gegen den Veranstalter, nicht gegen die Jugendlichen, wobei ersterer auch für das Verschulden seiner Angestellten haftete.

Spezielle Richtlinien gemäß den Grundsätzen der Polizeidirektion München über den Kinderbesuch gab der Erlaß des bayer. Min. d. I. v. 24. Jan. 1911,[5]) die m. E. nicht zu billigen sind. Wohl nicht zu verstehen ist das verlangte Erfordernis, daß die Vorführungen sowohl für Kinder als auch für Erwachsene passen müssen. Besondere Vorstellungen, d. h. solche, bei deren Besuch die Jugendlichen ausgeschlossen sind, wurden nicht zugelassen mit der eigenartigen Begründung, es dürfe nicht der Anschein

---

[1]) Art. 39, 49, 56 z. B.
[2]) Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern 1910 S. 254.
[3]) Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern 1915 S. 366.
[4]) Z. B. Verfügung der Polizeidirektion München in Ziff. 9 der Polizeivorschrift, siehe Anmerkung 1 S. 27.
[5]) Hellwig, Rechtsquellen S. 87.

erweckt werden, als könnte hier eine nachgiebigere Prüfung Platz greifen. Damit werden Erwachsene auf die gleiche Stufe mit Kindern gestellt und die Grenze, innerhalb der die Polizei Jugendliche vor gefährlichem Einfluß durch Kinos zu schützen hat, überschritten. Es liegt klar auf der Hand, daß an diejenigen Filme, welche auch vor Jugendlichen vorgeführt werden, ein schärferer Maßstab anzulegen ist, als an Filme, die nur Erwachsene zu sehen bekommen. Filme, die auf Erwachsene gar keinen Eindruck machen, können bei Kindern unter Umständen gefährlich werden. Das hat die Polizei bei der Prüfung zu berücksichtigen. Stellt sie aber Vorstellungen für Erwachsene den Kindervorstellungen gleich, dann trifft sie keine Anordnungen zum Schutze der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung, sondern maßt sich eine moralische Beaufsichtigung über erwachsene Personen an, die weder sachlich noch gesetzlich gerechtfertigt ist.

Bei der Regelung des Jugendschutzes wurden gerne die Aufgaben und Kompetenzen der Polizeibehörde mit denen der Schulbehörden verquickt. Filmzensur auszuüben, ist Pflicht und Recht nur der Polizeibehörde, daher darf die Zensur keinen Privatpersonen, auch nicht der Lehrerschaft, ganz oder teilweise übertragen werden. Als Beleg hiefür, daß man das mitunter zu tun versucht hat, diene die in dem bezeichneten Min.-Erlaß erwähnte Entschl. der Reg. d. Oberpfalz,[6]) welche für den Besuch der Kinematographen durch Schulpflichtige unter anderem auch erfordert, daß die Vorstellung durch die Ortsschulbehörde als Schülervorstellung genehmigt ist. Genehmigen allein kann hier nur die Polizeibehörde; die Mitwirkung der Schulbehörde muß sich auf die Abgabe eines Sachverständigengutachtens beschränken, dessen sich die Polizei natürlich bedienen kann. Hellwig[7]) bemerkt aber mit vollem Recht, daß die Polizeibehörde, der immer die Entscheidung übrig bliebe, sich davor hüten müsse, sich durch Gutachten der Pädagogen in der Richtung beeinflussen zu lassen, daß sie aus Gründen, die im Rechte keine Stütze finden, Filme zur Vorführung vor Jugendlichen verbietet. Eine Aufhebung solcher polizeilicher Verbote und Vorschriften im Verwaltungsbeschwerdeverfahren müßte aber die Autorität der Polizei nur unnötigerweise erschüttern.

Das Recht der Schulbehörde, ihrerseits Vorschriften für den Besuch der Kinematographen durch Schulpflichtige zu erlassen, bleibt natürlich bestehen, nur haben derartige Anordnungen, z. B. Begleitung von Eltern, Besuchsverbot überhaupt u. dgl., lediglich internen disziplinären Charakter, ohne irgendwelche rechtliche Wirkung gegenüber dem Lichtspielgewerbe.

---

[6]) Hellwig, Rechtsquellen S. 87.
[7]) S. 24 a. a. O.

III. Abschnitt.

Der Einfluß der Reichsgesetze auf die landesrechtliche Regelung des Lichtspielwesens.

§ 8.

1. Die Zulässigkeit der Filmzensur.

a) nach der Reichsgewerbeordnung.

Bisher wurde die Regelung des Lichtspielwesens durch die Polizei nur vom Gesichtspunkt der landesrechtlichen Bestimmungen, besonders in Bayern, aus betrachtet, und zwar in der Weise, ob überhaupt landesrechtliche Vorschriften, die auf das Lichtspielwesen angewendet werden können, vorhanden gewesen sind. Das Vorhandensein wurde bejaht.

Die folgenden Darlegungen prüfen die Frage, inwieweit Reichsgesetze einen Einfluß auf das Lichtspielgewerbe ausgeübt haben und ob neben den einschlägigen Reichsgesetzen noch Raum war für eine landesrechtliche Regelung, wie im Vorgehenden dargelegt, und wenn — mit welchen Einschränkungen und unter welchen Voraussetzungen. Der Streit über diese Fragen war mitunter sehr lebhaft, hat es sich doch um Kontroversen gehandelt, die für das Lichtspielwesen von der größten Bedeutung waren und die es in gewissem Umfange auch heute noch sind; es spielen die alten Fragen der Beschränkung und der Freiheit mit: der Beschränkung im Interesse des Staates und der Volkserziehung — der Freiheit im Interesse ungebundener Meinungsäußerung und Kunst und Gewerbebetätigung.[1])

Auch das Ergebnis der sich kreuzenden Meinungen war ein verschiedenes und von bedeutenden Folgen. Der Hauptpunkt im ganzen Streite war, wie gesagt, der, ob eine landesrechtliche Lichtspielregelung neben den Reichsgesetzen möglich war oder nicht. Je nachdem war dann auch die hauptsächlichste Frage des Bestehens oder Nichtbestehens einer Präventivzensur entschieden.

Die Reichsgesetze, die hier einen Streit ausgelöst haben, waren die Reichsgewerbeordnung, das Reichsvereins- und Versammlungsgesetz und das Reichspressegesetz.

Wenden wir uns zunächst der Reichsgewerbeordnung zu, so sind hier zwei Fragenkomplexe zu behandeln: 1. Durfte in Bayern eine Konzessionserlaubnis für die gewerbsmäßige Vorführung von kinematographischen Darstellungen verlangt werden, und 2. Verstieß die allgemein gehandhabte Filmzensur gegen den Grundsatz der Gewerbefreiheit.

---

[1]) Elster, Kinozensur u. Kinokonzession, Recht u. Wirtschaft 1913, S. 103.

Auf alle Fälle steht zweifelsfrei fest, daß die Vorstellungen von Lichtspielen, wenn sie gewerbsmäßig — also fortgesetzt mit der Absicht des Erwerbes veranstaltet werden, und dieser Umstand wird, abgesehen von verschiedenen Ausnahmen, durchwegs gegeben sein —, unter den Gewerbebegriff der Gewerbeordnung fallen. Damit sind dann auch die Bestimmungen der Gew.O. anwendbar, insbesondere der § 1 der Gew.O., der in Abs. 1 den Grundsatz der Gewerbefreiheit ausspricht: „soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind". Derartige Beschränkungen sind zwar für das Lichtspielgewerbe in der Literatur [3]) angeregt worden, aber in der Gew.O. nicht vorgesehen oder festgelegt, und so hängt deren Zulässigkeit von der Entscheidung der Frage ab, ob kinematographische Vorführungen 1. unter die theatralischen Vorstellungen oder 2. unter die Schaustellung von Personen im Sinne des § 33a Gew.O. fallen, denn hiefür ist die vorherige gewerbepolizeiliche Erlaubnis, die Konzession, nötig. Die kinematographischen Vorführungen würden dann die gleiche juristische Behandlung wie z. B. Theaterbetriebe erfahren [3]); die Rechtsgrundlage der Zensur bliebe Art. 32 P.St.G.B., auch könnte die Zensur auf Bedingungen gestützt werden, welche bei der Konzessionserteilung auferlegt werden.[4])

Mit der bloßen Bezeichnung „Lichtspieltheater", „Lichtspielbühne" und ähnlichen Bezeichnungen läßt sich ein Beweis dafür, daß Kinematographen unter die Gew.O. fallen, keineswegs führen. Selbst wenn sich die Verkehrssitte auf die Bezeichnung „..... theater" festgelegt hat, so darf dabei aber nicht übersehen werden, daß damit nur eine äußerliche bautechnische Aehnlichkeit mit der Sprechbühne den Namen gegeben hat; nicht sollte aber durch diese eingeführte Benennung eine Wesensgleichheit ausgedrückt werden. Nach der geschichtlichen Entwicklung und nach richtiger Anschauung ist das Hauptmerkmal des Theaters die unmittelbare Einwirkung von lebenden Menschen auf die Zuhörer und Zuschauer. Im Kino agieren keine wirklichen Menschen. Bei der Filmaufnahme sind allerdings lebende Schauspieler tätig gewesen,[5]) aber deshalb ist doch noch lange nicht die kinematographische Vorführung „Theater", ebensowenig wie es angängig ist, z. B. eine Opernübertragung durch Radio oder Musikplatten im Rahmen einer Veranstaltung als Theatervorstellung, als Oper zu bezeichnen, obwohl die vom Ohr aufgenom-

---

[2]) Hellwig, Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern 1913, S. 225 Anm. 25.

[3]) Vgl. Krais, Theaterzensur, in Bl. f. admin. Praxis Bd. 51 S. 23 ff. u. II S. 31.

[4]) Elster, Kinozensur und Kinokonzession in „Recht und Wirtschaft, Heft Nr. 4 1913 S. 105.

[5]) Elster, Kinozensur und Kinokonzession in „Recht und Wirtschaft", Heft Nr. 4 1913, S. 105

mene Musik und die Worte auch hier von wirklichen Menschen (Sängern, Musikern) herrühren. Das kinematographische Bild ist eben nur Trugbild, insoferne der Zuschauer im Kinematographentheater keine „lebende" Darstellung, sondern nur photographierte Handlung sieht; es hat nur den Anschein, als handelten lebende Menschen, während tatsächlich gar keine vorhanden sind. Illusion und Schein gibt es natürlich auch beim Theater. Darin, daß auch bei der dramatischen Kunst niemals von Wirklichkeit geredet werden kann, auch wenn sie von Menschen in Fleisch und Blut gespielt wird, gebe ich Elster [6]) Recht. Um die Illusionsfrage dreht sich aber der Streit im allgemeinen gar nicht. Ein Schauspieler, der auf der Bühne irgendeine Rolle spielt, bleibt trotz aller Illusion ein lebender Mensch, während bei der Filmvorführung gerade das Handeln als wirklicher Mensch eben nur auf Illusion, auf Täuschung beruht. Auch die weiteren von Elster und anderen [7]) angeführten Gründe für die Behauptung Kinematograph = Theater beweisen nichts; daß z. B. Aehnlichkeiten zwischen den Aufgaben eines Kinotheaterdirektors und eines Theaterdirektors bestehen und andere derartige Argumente mehr bestreitet ja niemand. Sie schaffen aber die Tatsache nicht aus der Welt, daß lebende Menschen bei Lichtspielvorführung nicht auftreten und nur deswegen sind diese keine theatralischen Vorstellungen.[8]) Weiter ergibt sich die Unzulässigkeit einer über den Wortsinn hinausgehenden Auslegung des Begriffs der theatralischen Vorstellung daraus, daß die in der 2. Lesung (Drucks. Nr. 338) der Gew.O.Novelle v. 1. Juli 1883 (R.G.Bl. S. 159) eingeschalteten Worte u. „andere", wonach theatralische und andere Vorstellungen — also auch kinematographische — der Genehmigungspflicht unterliegen sollten, gleich wie die in dem Gesetzentwurfe noch weiter enthaltenen Worte „und sonstige Lustbarkeiten" gestrichen worden sind.[9])

Aus den oben angeführten Gründen können kinematogragraphische Vorführungen noch viel weniger unter den Begriff Schaustellungen von Personen fallen.[10]) Als solche sind nur Vorführungen zu erachten, deren einziger oder hauptsächlichster Zweck darin besteht, Menschen in ihrer körperlichen Erscheinung um ihrer selbst willen zur Schau zu stellen. Die Personen müssen selbst eine Sehenswürdigkeit sein (z. B. Riesen, Löwenmenschen u. dgl.), und zwar müssen sie auch körperlich gegenwärtig sein. Mag auch die Darstellung der Person dabei mehr oder weniger stark zurücktreten in der Weise z. B., daß durch Spiegelungen Illusionen beim Zuschauer hervorgerufen werden,

[6]) a. a. O. S. 106. [7]) Vgl. Anm. 17 S. 39. [8]) Reger Bd. 28 S. 195.
[9]) Drucksachen Nr. 220, Stenogr. Ber. S. 1699, 1700, 1710, 1726 und 2590; vgl. Reger 25, 10 ff.
[10]) Der Begriff ist bedeutend enger als Schaustellung im allgemeinen; vgl. Reichstags-Drucks. Nr. 324, Stenogr. Ber. S. 2583, 2590.

immer bildet die Vorführung der trotzdem gegenwärtigen Person in ihrer körperlichen Erscheinung den wesentlichen Inhalt der Schaustellung. Von einer körperlichen Anwesenheit der Darsteller bei kinematographischen Vorführungen zum Zwecke ihrer Schaustellung kann aber keine Rede sein. Es werden hier tatsächlich nur Bilder vorgeführt.

Ferner können auch die Stimmen von lebenden Menschen, die mitunter zur Illustration der Vorgänge im Film dienen, den Theatercharakter der Filmvorführungen nicht begründen.[11]) Sie sind in der Regel keine selbständigen Darbietungen, sondern bilden mit der Vorstellung ein einheitliches Ganzes. Selbständigkeit würde die Erlaubnispflicht nach §§ 32 und 33a Gew.O. herbeiführen. Als solche selbständige Schaustellungen sind unter Umständen Filmsketsche zu werten. Darunter versteht man eine gelegentlich der Vorführung eines Films bühnenmäßig durch lebende Schauspieler gebotene Darstellung, gleichen oder dem Filminhalt ähnlichen Vorgangs, die zu dem ihren Rahmen bildenden Film nur in äußerlichem Zusammenhang steht.[12]) Im allgemeinen fallen also Lichtspiele nicht unter den § 33a Gew.O., daß aber kinematographische Vorstellungen Lustbarkeiten[13]) und Schaustellungen schlechthin sind, ist oben bereits dargelegt. Liegt nun kein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft vor[14]) und wird die Vorführung von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Straßen oder Plätzen[15]) gewerbsmäßig veranstaltet, so ist bei diesem stehenden Gewerbebetrieb nach § 33b Gew.O. die vorgängige Erlaubnis der Ortspolizeibehörde erforderlich.[16]) Wird das Gewerbe aber im Umherziehen ausgeübt, dann ist neben dem Wandergewerbeschein (§ 55 Ziff. 4 Gew.O.) die Erlaubnis der Ortspolizeibehörde nach § 60a Gew.O. für „andere öffentliche Orte" nötig, worunter solche Orte zu verstehen sind, die schon im allgemeinen ihrer Natur nach oder durch Erfüllung von Bedingungen, z. B. Erlegung eines Eintrittsgeldes bei Jahrmakrtsbuden, der Allgemeinheit oder doch bestimmten Klassen derselben zugänglich sind. Früher mögen diese Paragraphen nicht selten Anwendung gefunden haben. Das Wanderkino war eine bekannte Erscheinung und ist auch heute noch anzutreffen, wenn auch in anderer Art.[16a])

Bei den typischen Filmorführungen aber im stehenden Gewerbebetrieb innerhalb von dazu bestimmten Räumlichkeiten findet die Gew.-O., da sie weder theatralische Vorstellungen, noch

---

[11]) Manasse S. 66 ff. [12]) Aehnlich Köther S. 8.

[13]) Landmann, Kommentar zur Gew.O. S. 350; Reger 25/10; 28/566; 30/200.

[14]) Vgl. Ob.L.G. 1912 Bd. 10 S. 12 ff.; Reger 30/18.

[15]) Siehe dazu Landmann Anm. 5 u. 5a zu § 33b S. 350.

[16]) Reger 25/10: Entsch. d. pr. O.V.G. v. 11. V. 03; 28/566: Entsch. d. pr. O.V.G. v. 1. V. 08.

[16a]) Siehe Mayer: Erlaubnis für Wanderlichtspiele, Bay.Ver.Bl. 1929 S. 41.

Schaustellungen von Personen sind, keine Anwendung, und es bestand und besteht auch heute noch nach herrschender Ansicht keine gewerbepolizeiliche Erlaubnispflicht, kein Konzessionszwang.[17]) Mehrmalige Versuche, sie durch Reichsgesetze in Form einer Aenderung der R.Gew.O. einzuführen, blieben erfolglos.[18])

Demgemäß konnte aber auch, weil die R.Gew.O. diese Möglichkeit der gewerberechtlichen Beschränkung selbst nicht bietet, eine Konzession landesrechtlich nicht verlangt werden. Dieser Grundsatz wurde auch in allen früheren Bundesstaaten anerkannt, mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen und teilweise von Bayern. Dort ließ sich allerdings eine, wenn auch nicht unbestrittene Handhabe finden, die Konzession der Lichtspieltheater landesherrlich zu begründen, auf Grund des Vorhalts in § 3 des Gesetzes betreffend Einführung der Gewerbeordnung in Elsaß-Lothringen vom 27. II. 1888.[19]) Bayern dagegen stand kein derartiger Vorbehalt zur Seite.

Gleichwohl haben die bayerischen Verwaltungsbehörden eine Konzesssionspflicht irrtümlicherweise auf Grund noch fortbestehenden Landrechts angenommen und nach Hellwig [20]) war der Stadtmagistrat Bayreuth die einzige Behöde, welche die Konzessionspflicht für stehende Kinematographentheater nicht für zulässig erachtet hat. Auch Landmann [21]) muß zugeben, daß nach der überwiegenden Praxis der bayer. Verwaltungsbehörden die öffentliche Veranstaltung von Lichtspielen in Bayern nicht ohne „ortspolizeiliche Erlaubnis" stattfinden durfte. Er erachtet es zwar als irrtümlich und irreführend, von einer „Konzessionierung" der stehenden Lichtspieltheater nach bayer. Landesrecht

---

[17]) So z. B. auch Hellwig, Rechtsquellen S. 22, Kommentar z. L.G. S. 26; öffentl. Kinematographenrecht in pr. Verw.Bl. Bd. 34 S. 200; Hoffmann: Die Konzessionspflicht der Lichtspieltheater in „Film" 1920 Nr. 42 S. 27; Manasse S. 67; Müller-Sanders S. 24 ff.; Werth S. 9; Köther S. 6; May: Das Recht des Kinematographen S. 11; Merkel S. 11; Stengel-Fleischmann S. 593; Landmann S. 287 Anm. 2 zu § 32 u. S. 340 Anm. 3 zu § 33 a; Hoffmann, Komm. S. 136; Rohrscheidt, Komm. S. 226; Reger-Stößel S. 105; Meyer: Konzesionszwang für kinem. u. phonographische Darbietungen: Das Recht 1907 S. 1525 f.; Reichert: Beaufsichtigung der Kinematographentheater in pr. Verw.Bl. Bd. 29 S. 469; Schmidt: Fallen Vorführungen mittels Kinematographen unter die Bestimmungen von §§ 33 a u. 33 b u. 55 Ziff. 4 Gew.O. oder unter das Preßgesetz? Zeitschr. f. freiw. Gerichtsbarkeit u. Gem.-Verwaltung in Württemberg 1910 S. 118. Anderer Ansicht: Fuld: Die kinem. u. verwandten Schaustellungen in „Die Selbstverwaltung" 1908 S. 339; Cohn: Kinematorgraphenrecht, Berlin 1910 S. 12 f.; Elster: a. a. O. 103 ff.; Goldbaum: Theaterrecht, Berlin 1914 S. 11 u. 74.

[18]) Siehe S. 71 ff.

[19]) R.G.Bl. 1888 S. 67; s. auch Landmann a. a. O. S. 286 Anm. 1 zu § 32 u. S. 6.

[20]) Zeitschrift f. Rechtspflege in Bayern 1913 S. 220.

[21]) Landmann: Rechtspflege in Bayern 1913 S. 237.

zu sprechen, weil es sich nicht um die Konzessionspflicht nach Abschnitt II Art. 8—12 bayer. Gew.G. v. 30. I. 1868[22]) handelt, sondern nur um das Erfordernis amtlicher Bestellung oder polizeilicher Bewilligung gemäß Abschnitt III Art. 13—19 des Gesetzes, nach dessen Art. 16 die Vorschriften des Polizeistrafgesetzbuchs über ... Schau- und Vorstellungen nicht berührt werden. Daß die Praxis sich nicht streng an diese Unterscheidung gehalten hat, ist aus den Ausführungen Hellwigs klar ersichtlich. Die Verwaltungsbehörden haben vielmehr bei dieser Erlaubniserteilung eine Würdigung der Bedürfnisfrage angestellt und über die Zulassung zum Gewerbe selbst entschieden, kurzum eine Konzessionspflicht begründet.[23]) Es bleibt sich aber auch vollkommen gleichgültig, ob man von einer „polizeilichen Bewilligung" oder von einer Konzession sprechen will, immer bleibt diese landesrechtliche Praxis unzulässig, weil sie durch diese Maßnahmen offensichtlich die Zulassung zum Gewerbebetrieb beschränkte und somit gegen die Reichsgewerbeordnung verstieß. Gestützt hat sich diese Praxis unzutreffenderweise auf § 4 der schon erwähnten V.O. v. 3. Juli 1868 bezw. § 15 V.O. v. 4. I. 72 mit Art. 32 P.St.G.B. Meines Erachtens ist es richtiger, nur die V.O. v. 4. I. 72 für kinematographische Vorführungen anzuwenden, wie ich bereits oben dargelegt habe. Aber selbst wenn man die Lichtspiele zu den Schau- und Vorstellungen im Sinne der V.O. v. 3. Juli 1868 zählen will, so war das Erfordernis einer gewerbepolizeilichen Erlaubnis für kinematographische Vorstellungen mit der Gewerbeordnung nicht vereinbar[24]) und es kam einer Beschränkung der Zulassung zum Gewerbe gleich; für Vorstellungen in festen Theatern nach § 22a Gew.O. war diese Beschränkung überhaupt nicht, und für solche Vorstellungen nach § 33b Gew.O. dann nicht zulässig, wenn sie auf andere Weise als von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen dargeboten wurden.

Die bayer. Gerichte haben wohl die Gültigkeit dieser Verordnungen, und zwar mit Recht, anerkannt, nur erfolgte diese Anerkennung aber aus ganz anderen Gründen und aus einem ganz anderen Gesichtspunkt, aus dem sich doch unter keinen Umständen — wie auch die Entscheidungen klar erkennen lassen — eine Konzessionspflicht herleiten ließ.[25])

[22]) Gesetz betr. das Gewerbswesen, Ges.Bl. 1866/69 S. 309.

[23]) So z. B. hat die Münchner Polizeidirektion es längere Zeit durchgesetzt, daß in München nicht mehr als 12 Theater bestehen durften und erst auf Beschwerde hin hat die Polizeidirektion ihren Standpunkt geändert. (S. d. Protokoll des Vereins bay. Kinematographeninteressenten v. 13. XII. 1918 in deutsche Lichtspielzeitung Nr. 200 1918.)

[24]) Krais, Handbuch der inneren Verwaltung Bd. 2 S. 334.

[25]) Köther, S. 49. Der Schluß Köthers, daß für Bayern eine Konzessionspflicht für Lichtspieltheater nach der Rechtsprechung begründet war, geht völlig fehl.

Irrtümlich ist die bayer. Rechtsprechung nur insoweit gewesen, als sie die V.O. v. 1868 neben der Gew.O. sowohl in § 4 (Distriktspolizei) als auch in § 8 ortspolizeiliche Erlaubnis als zu Recht bestehend angesehen hat, da sie in Verbindung mit Art. 32 P.St.G.B. sich als eine Ergänzung der reichsgesetzlichen Gew.O. darstelle.[26]) Zur Begründung dieser Ansicht wurde insbesondere die Entstehungsgeschichte des § 33 b Gew.O. angeführt,[27]) der nur als eine Beschränkung der Gew.Ausübung, nicht aber als Zuschlagsbeschränkung im Sinne von § 1 Gew.O. anzusehen sei.[28]) Später hat aber das bayr. Oberste L.G.[29]) nur mehr die Geltung des § 8 und nicht mehr auch des § 4 aufrecht erhalten, da letzterer sich auf die Zulassung, ersterer aber nur auf die Art und Weise der Ausübung des Gew. sich beziehe und in einer speziell auf Kinotheater abzielenden Entscheidung[30]) hat es die fortdauernde Gültigkeit des § 32 P.St.G.B. und der darauf bezüglichen Bestimmung in § 15 V.O. v. 4. I. 72 ausgesprochen.

Nebenbei bemerkt war dieses Urteil wohl deshalb irrig, weil es die Kinematographentheater den Panoramen im Sinne der Ziff. 2 Art. 32 P.St.G.B. zugerechnet hat unter Offenlassung der Frage, ob dieser Gew.Betrieb nicht infolge der optischen Täuschung den theatralischen Aufführungen der Ziff. 1 a.a.O. gleichzustellen sei. Ein Kinematographentheater ist nie und nimmer ein Panorama. Darunter versteht man, wie Landmann ausführt, die Vorführung von starren Bildern, auf denen keinerlei Bewegung zu sehen ist. Bei einer Filmvorführung ist aber gerade die Darstellung des bewegten Lebens, kurz die Handlung das Charakteristische. Landmann führt auch noch das System und die ratio legis gegen die Anschauung des Oberst. L.G. ins Feld. Wenn ferner auch noch der Sprachgebrauch berücksichtigt wird, der unter Panoramen und ähnlichen Schaustellungen nie kinem. Vorführung verstanden hat und auch heute noch nicht versteht, so dürfte damit die Meinung, daß Kinematographen = Panoramen sind, widerlegt sein.[31])

Um auf die gewerberechtliche Frage zurückzukommen, so begründet Landmann die Gültigkeit der Vorschriften des Art. 32 Abs. 1 P.St.G.B. und § 15 V.O. v. 4. I. 72 in ihrem Verhältnis zur Gew.O. damit, daß es sich hier um solche Vorschriften handle, die für alle Staatsbürger gelten und denen auch die Gewerbetreibenden unterworfen sind. In der Tat hat auch weder

---

[26]) OberL.G. München v. 7. Okt. 1873; Reger, 15 S. 11 ff.
[27]) Bay. Oberst.L.G. v. 21. Sept. 1901; Reger, 21 S. 376.
[28]) OberL.G. München v. 3. Juni 1885; Reger, 6 S. 5 ff.
[29]) Bay. Oberst.L.G. v. 27. Okt. 1903, Reg. 29/425 u. 22. Nov. 04, Reg.Erg. Bd. 3/389.
[30]) Urteil v. 18. I. 10, Reg.Erg. Bd. 4/197; Entscheid. Bd. 10 S. 12 ff.
[31]) Zu einem gleichen Resultat kommt auch Hellwig, Rechtsquellen S. 33 Anm. 2.

Art. 32 P.St.G.B. noch § 15 V.O. von der Einholung der polizeilichen Erlaubnis speziell für die Gewerbetreibenden abgesehen und diese Vorschriften gelten vielmehr allgemein, ohne Rücksicht auf die Gewerbsmäßigkeit der Veranstaltung. Vor Einführung der Gew.O. und der darin statuierten Gew.Freiheit war es den Polizeibehörden dabei natürlich auch unbenommen, gewerbepolizeiliche Gesichtspunkte zu prüfen. Als aber die Gew.O. eingeführt wurde, in Bayern durch § 1 Abs. 1 des Reichsgesetzes v. 12. Juni 1872, wurde den Polizeibehörden die Möglichkeit genommen, in Zulassungsfragen weiterhin zu bestimmen, soweit ein Gewerbe in Betracht kam. Nicht gewerbsmäßige Aufführungen, sei es daß sie unentgeltlich oder zwar gegen Entgelt, jedoch nur vorübergehend veranstaltet wurden, blieben dagegen immer noch dem Ermessen der Polizeibehörden anheimgestellt und im übrigen behielten Art. 32 P.St.G.B. und § 15 Zust.V.O. ihren Charakter als allgemein polizeiliche Vorschriften bei.[32]) Ihrer Anwendbarkeit bei Ausübung des Gewerbes stand nichts im Wege und damit begründeten auch die bay. Gerichte die Zulässigkeit der erwähnten Bestimmungen, wie denn auch im § 33 Gew.O. überhaupt keine auf die Zulassung zum Gewerbe, sondern nur eine auf die Gewerbeausübung bezügliche Vorschrift zu erblicken sei. Demgemäß forderten sie auch für Vorführungen des § 33 b Gew.O. die vorherige Erlaubnis der Ortspolizeibehörde auch dann, wenn sie an öffentlichen Orten veranstaltet wurden, also an solchen Orten, deren Kreis größer ist, als die in § 33 b erwähnten öffentlichen Straßen, Wege und Plätze.[33])

Nun wird von Hellwig im Anschluß an die Auffassung der preußischen [34]) und sächsischen [35]) Regierung, sowie des preußischen Oberverwaltungsgerichts [36]) und des sächs. Ob.L.G. Dresden [37]) betont, daß die bayr. Gerichte [38]) ebenso wie die hessischen [39]) den Begriff der Zulassung zu Gewerbebetriebe verkennen, wenn sie annehmen, der § 33 b Gew.O. enthielte nur Beschränkungen der Ausübungen des Gewerbebetriebs, aber nicht Beschränkungen der Zulassung zum Gew.Betrieb. Man könnte zwar auf den Gedanken kommen, daß, wenn § 33 b Gew.O. nur Beschränkungen in der Ausübung der dort aufgezählten Veranstaltungen enthält, damit zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß die zulässigen Beschränkungen durch die Gew.O. also reichsrechtlich geregelt und zwar ausschließlich geregelt werden sollten, so daß weitere Ergänzungen und Ver-

[32]) Krais, Theaterzensur Bl. f. adm. Praxis Bd. 51 S. 36.
[33]) Vgl. Anm. 15. S. 38.
[34]) Vgl. Erlaß d. preuß. Min. d. I. v. 13. II. 85 u. 4. III. 89; Reger, 5/411 u. 10/140.
[35]) VO. v. 20. X. 07; Goltd. Archiv 7/584.
[36]) Reger, 10/168, 16/357, Erg. Bd. 3/233 ff.
[37]) Reger, 29/166.
[38]) Z. B. Reger, 21/376, 24/244, 24/426, Erg. Bd. 3/389.
[39]) Ob.L.G. Darmstadt; Reger 2/20.

schärfungen durch landesrechtliche Bestimmungen nicht mehr Raum haben. Dieser Schluß geht aber fehl. Aus den Verhandlungen ist ersichtlich,[40]) daß sich der Reichstag nur der reichsrechtlichen Regelung dieses Punktes — Ausdehnung der Erlaubnis für Veranstaltungen auch an „anderen öffentlichen Orten" — widersetzte, dem Landesrecht aber kein Hindernis in den Weg stellen wollte.

Nach diesen Darlegungen kann es nicht zweifelhaft sein, daß die nach bayer. Landesrecht für kinematographische Vorführungen geforderte besondere polizeiliche Erlaubnis nicht den Gewerbebetrieb selbst, sondern nur die Ausübung desselben betraf und auch weiter betrifft.[41]) Und daß Ausübungsbeschränkungen des Gewerbes auch der Gew.O. gegenüber zulässig sind, ist allgemein anerkannt.[42]) Die Motive von 1869 bemerken, daß die Fassung des § 1 Abs. 1 Gew.O. dadurch, daß sie an die Person des Gewerbetreibenden anknüpft, dem Mißverständnis vorbeugt, als seien „bei der Ausübung der Gewerbe durch die nach den Bestimungen des Gesetzes dazu verstatteten Personen die allgemeinen feuer-, sicherheits- oder sittenpolizeilichen — usw. — Bestimungen nur insoweit zu beachten, als dieselben in dem Gesetze ausdrücklich vorbehalten sind." Es wird daher immer noch darauf ankommen, welche Stellung man bezüglich der umstrittenen Frage der Abgrenzung der zulässigen und unzulässigen polizeilichen Beschränkungen einnimmt, in welchem Punkte sich auch bayerische und preußische Rechtsprechung widersprechen. Landmann hat wohl die grundlegende Formel geprägt, mit der die richtige Grenze gezogen wird, wenn er sagt, die Vorschriften dürfen nicht soweit gehen, daß sie ausdrücklich oder im Effekte durch ihren Inhalt die Zulassung zum Gewerbebetrieb beschränken oder hindern oder auf Entziehung der Befugnis zum Gewerbebetrieb hinauslaufen. An einer anderen Stelle betont er, daß die Vorschrift einer vorgängigen ortspolizeilichen Genehmigung nur als eine solche allgemein sicherheitspolizeiliche, nicht aber als gewerbepolizeiliche Bestimmung gehandhabt und nicht dazu benützt werden dürfe, um nach freiem Ermessen, insbesondere wegen mangelnden Bedürfnisses die Erlaubnis zur Veranstaltung von Lichtspielen zu versagen. Im Prinzip ist dies auch die Anschauung Hellwigs, der eine Prüfung dahin verlangt, ob Polizeiverordnungen. die sich als allgemeine ausgeben, ihrer Zweckbestimmung nach allgemeinpolizeiliche oder gewerbepolizeiliche Beschränkungen enthalten.

Folgt man diesen Grundsätzen, dann ist auch die Gefahr beseitigt. daß die vorherige, an sich zulässige geforderte Erlaubnis

[40]) Verhandlungen des Reichstags 1882/83, Legislaturperiode 4. Bd. S. 2599 u .2601.

[41]) Siehe S. 121 ff.

[42]) Z. B. Landmann, I S. 53, S. 344; Steinbach, GewO. f. d. Deutsche Reich S. 3.

dazu benutzt wird, nach freiem Ermessen, wenn nicht gar Willkür-Beschränkungen zu verlangen, die schon rein gewerbepolizeilichen Charakter tragen.

In diesem Zusammenhang ist der Erlaß des bay. Min. d. I. betreffend kinematographische Vorführungen der Passionsgeschichte v. 19. Juli 1908 (M.A.Bl. S. 371) zu erwähnen, dessen Wirksamkeit auch im Erlaß v. 27. I. 12 ausgesprochen wurde. Die Ortspolizeibehörden wurden darin angewiesen, mit Rücksicht auf die gegen derartige Darstellungen bestehenden Bedenken fortan Gesuche dahin zu verbescheiden, daß die Bewilligung zur kinematographischen Vorführung der Passionsgeschichte nicht erteilt werden kann. Dieser Erlaß ging über das zulässige Maß weit hinaus. Er erhielt nichts anderes als eine Anweisung an die Ortspolizeibehörde, die Ausübung dieses Gewerbes von vornherein zu verhindern und beschränkte damit die Zulassung selbst. Die von den Ortspolizeibehörden in Befolgung des Erlasses ausgesprochenen Verbote bezw. Ablehnungen der Gesuche bezüglich Vorführung von Passionsfilmen entbehrten daher des rechtlichen Grundes. Die Polizeibehörden hätten in jedem einzelnen Fall das Gesuch entsprechend prüfen müssen. Und erst, wenn sich dabei herausgestellt hätte, daß die Filme in religiöser Hinsicht begründeten Anstoß erregen und damit die öffentliche Ordnung gefährden, wäre aus sicherheitspolizeilichen Gründen ein Verbot gerechtfertigt gewesen. Eine Störung des religiösen Empfindens liegt aber nicht schon deshalb vielleicht vor, weil die Passionsgeschichte im Kino vorgeführt wird. Ein derartiger Standpunkt [44]) kann nur als einseitig angesehen werden.

In der Folgezeit wurde der Erlaß vom 19. Juli 1908 durch die Min.Entschl. v. 10. 4. 1919 aufgehoben bezw. abgeändert, insoferne als nunmehr das nicht zu beanstandende Erfordernis aufgeführt wurde, daß Passionsfilme in einem würdigen Rahmen und Programm vorgeführt werden.

Damit kommen wir zur weiteren bedeutsamen Frage, nämlich der, ob die Filmzensur, die präventive Zensur, nicht die Ausübung, sondern die in der Gew.O. gewährleistete Zulassung zu einem Gewerbe beschränke. Letzterer Ansicht ist z. B. Opet.[45]) Beschränkung der Zulassung ist aber wohl nur dann gegeben, wenn es sich um eine Maßnahme handelte, die sich auf die Konstituierung des Unternehmens bezieht. Durch die Filmzensur wird aber diese Konstituierung nicht gehindert; sie ist von der Zulassung unabhängig, sie hat mit der Eröffnung des Gewerbe-

[43]) Vgl. preuß. Ob.V.G. v. 19. I. 03; Reger, 24/23 in dem ein ähnl. allgemeines Verbot (pr. Min.VO. v. 19. 4. 01; Reger 81/360) als unzulässig erachtet wird.

[44]) Entsch. d. pr. Ob.V.G. v. 8. XII. 13; s. v. Kampts: Die Filmzensur für nach der Rechtsprechung d. O.V.Gerichts, Gesetz und Recht 16/224, S. 224.

[45]) Deutsches Theaterrecht S. 13 ff.

betriebes überhaupt nichts zu tun, sondern will nur die einzelnen Ausführungen, welche sich als Gewerbeausübungen darstellen, auf ihre Unbedenklichkeit prüfen. Prinzipiell kann der Unternehmer jedes Stück aufführen, während der Theaterunternehmer hiezu erst einer besonderen Zulassung der Konzession bedarf. Nur bezüglich der einzelnen Vorstellungen nimmt die Polizei aus sicherheitspolizeilichen Gründen das Recht für sich in Anspruch, innerhalb der gesetzlichen Schranken die Aufführungen zu zensieren. Wird dabei ein Vorführungsverbot nötig, so bleibt trotzdem die Berechtigung zum Gewerbebetrieb bestehen. Das Verbot der Polizei sagt nur: Wenn der Film vorgeführt wird, besteht die Gefahr einer Störung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit; um dies zu verhindern, ist es notwendig, diese Art und Weise der Ausübung des Gewerbes zu beschränken, daher muß also die Vorführung des Films verboten und Zuwiderhandlungen mit Strafe bedroht werden. Auch eine vorherige Theaterzensur hat es gegeben und die bei ihr getroffene Feststellung der Zulässigkeit muß auch auf die Kinematographenzensur Anwendung finden.

Ebenso sind als zulässig zu erachten Vorschriften, die z. B. bau- oder feuerpolizeilichen Charakter tragen. Wenn hier die Vorschriften strenge waren und noch sind, so ist dabei das große Gefahrenmoment, das in der Gefahr des feuergefährlichen Filmmaterials liegt, zu berücksichtigen; z. B. hat die Polizeidirektion München verlangt,[46]) daß eine von der Feuerpolizeibehörde festgesetzte Besucherzahl nicht überschritten werde und die Gänge nicht besetzt werden dürfen. Besonderes Augenmerk wird auch auf den Vorführer gerichtet, der ja unmittelbar an der Gefahrenquelle arbeitet; er mußte die erforderliche Sachkenntnis und Fähigkeit besitzen, volljährig, verlässig und nüchtern sein.

Auf kinematographische Vorführungen ist endlich noch anzuwenden die V.O. v. 21. Mai 1897,[47]) die Feier der Sonn- und Festtage betreffend, wonach öffentliche Lustbarkeiten nicht vor Beendigung des Pfarrgottesdienstes an Sonn- und Festtagen veranstaltet werden dürfen.

Das Ergebnis der gewerbepolizeilichen Frage läßt sich dahin zusammenfassen, daß eine Konzession für Kinematographentheater unzulässig war — auch in Bayern —; nicht zu beanstanden ist dagegen das Erfordernis der vorgängigen Erlaubnis gemäß Art. 32 P.St.G.B., die nur allgemein polizeiliche Beschränkungen bei Ausübung des Gewerbebetriebs insbesondere die Filmzensur betraf.

---

[46]) Hellwig, S. 88 Nr. 44, Rechtsqu. Siehe insbes. auch VO. v. 20. 4. 26 über die Sicherheit bei Lichtspielvorführungen (G.V.Bl. 26).

[47]) Hellwig, S. 85 Nr. 39 Rechtsqu.

§ 8.

Die Zulässigkeit der Filmzensur nach dem Reichsvereinsgesetz.

Weit weniger Bedeutung als die Reichsgewerbeordnung, bezw. das nachfolgende Reichspressegesetz, hatte das Reichsvereinsgesetz v. 19. April 1908 (R.G.Bl. S. 151 ff.), soweit seine Stellung zum Lichtspielwesen in Betracht kam. Strittig war hier die Frage der Auslegung des Begriffes der Versammlungsfreiheit und davon abhängig die Zulässigkeit der Filmzensur. Von der herrschenden Anschauung wurde die im Vereinsgesetz geleistete Freiheit nicht als Hinderungsgrund für eine Filmzensur angesehen, während im Gegensatz hiezu vereinzelt betont wurde, daß Filmzensur und Versammlungsfreiheit sich miteinander nicht vertrügen. Das Reichslichtspielgesetz hat auch diesem Streit ein Ende gemacht.

Selbst wenn aber zu der früheren Streitfrage nicht mehr viel Neues zu sagen ist, insbesondere bezgl. der bayerischen Verhältnisse keine Erörterungen verursacht sind, so wird es doch die Vollständigkeit der historischen Darstellung verlangen, auch auf diese Frage kurz einzugehen, und daher soll im folgenden versucht werden, die Meinungen für und wider einer Kritik zu unterziehen, wobei natürlich vereinsrechtliche Fragen keine eingehende Behandlung erfahren können.[1]) Voraus sei bemerkt, daß ich im Endresultat der herrschenden Anschauung folge und eine Filmzensur nicht als der Versammlungsfreiheit widersprechend ansehe, daß ich aber zu diesem Schlusse auf Grund anderer Ueberlegungen komme.

Nach Art. 4 Ziff. 16 der Reichsverfassung v. 16. 4. 71 hatte das Reich das Recht der Beaufsichtigung und Gesetzgebung über das Vereinswesen, wozu auf die Regelung des Versammlungswesens zu rechnen ist.[2]) Von diesem Rechte hatte das Reich durch das Reichsvereinsgesetz v. 19. 4. 08 in ausschließlicher Weise Gebrauch gemacht, soweit die öffentliche Seite des Vereins- und Versammlungsrechtes in Frage kommt.

Nach § 1 des Gesetzes besteht grundsätzliche Versammlungsfreiheit, die polizeilich nur durch Beschränkungen des R.V.G. selbst oder anderer Reichsgesetze eingeengt werden kann.

Hieraus ergeben sich einmal zwei Fragen:

Nämlich liegt eine Versammlung vor, wenn Personen eine kinematographische Vorführung besuchen und weiter, wie weit haben die polizeilichen allgemeinen Befugnisse neben der Versammlungsfreiheit Geltung? Welche der beiden Fragen man zuerst beantworten will, ist gleichgültig.[3]) Die zweite vorerst

[1]) Im Rahmen der Arbeit genügt ein Hinweis auf das Kommentar von Stier-Sommlo, insbes. S. 64.
[2]) Vgl. Drucks. Reichstag 1908 S. 4733.
[3]) Anders-Köter, S. 15 im Anschluß an Müller-Sanders.

wegzunehmen.[4]) hat nur dann einen Sinn und erspart eventl. die Beantwortung der ersten Frage, wenn man von der irrigen Voraussetzung ausgeht, daß die Filmzensur zu den allgemeinen polizeilichen Befugnissen zählt, welche durch die Versammlungsfreiheit nicht beseitigt sind.

Bezüglich des Begriffes Versammlung nun läßt sich aus dem Gesetze nichts entnehmen. Der Gesetzgeber hat mit Rücksicht darauf, daß auch das Gebiet des öffentlichen Lebens sich in Fluß befindet, von einer Definition abgesehen und die Begriffsgestaltung der Wissenschaft und Praxis überlassen.[5])

Köther,[6]) der den Begriff Versammlung auf die üblichen Filmvorführungen nicht als zutreffend erachten will, räumt aber ohne weiteres ein, daß es sich dem Sprachgebrauche nach beim Zusammensein von Personen bei einer kinematographischen Vorführung um eine Versammlung handelt.[7]) Eine Versammlung auch im Rechtsinne will er erst dann als gegeben ansehen, wenn die Filmvorführungen eine Erörterung von Angelegenheiten bezwecken und verwirklichen. Daß in solchen Fällen eine Versammlung vorliegt, ist allgemein anerkannt,[8]) jedoch erscheint es mir richtiger zu sein, auch den Besuch der üblichen Lichtspiele als Versammlung im Sinne des Vereinsgesetzes anzusehen. Die Erörterung von Angelegenheiten[9]) ist wohl ein Merkmal der meisten Versammlungen, und wenn auch in erster Linie das Reichsvereinsgesetz die Freiheit des Wortes[10]), d. h. vielmehr die grundsätzliche Vereinsfreiheit zu beliebiger Aussprache und Beratung schützt, so sind diese Umstände doch nicht derartig wesentlich, daß bei ihrem Fehlen der Begriff Versammlung verschwindet. M. E. genügt es schon, daß mehrere Personen räumlich beisammen sind, in der Absicht, irgendeinen gemeinsamen Zweck als Gemeinschaft zu verfolgen.[11]) Es darf also nicht nur eine Ansammlung von Menschen bestehen, sondern es muß zwischen ihnen auch ein inneres Band bestehen.[12]) An sich ist aber jeder Zweck geeignet, das Einigungsband für eine Versammlung abzugeben, rein gesellige Bestrebungen, wie solche, welche mit der Geselligkeit gar nichts gemein haben.[13]) Doch muß aber ein weiteres Moment noch hinzukommen, wenn Erörterung oder Beratung u. dgl. schon fehlt, nämlich die Möglichkeit einer geistigen Beeinflussung, einer Einwirkung auf den Intellekt, zum min-

---

[4]) Müller-Sanders S. 86 ff. [5]) Vgl. Motive S. 22.
[6]) Köther S. 22. [7]) S. 21.
[8]) Merkel S. 9; Köther S. 23; Hellwig, die kinem. Zensur S. 906; Filmzensur u. R.V.G. Annalen 1914 S. 871.
[9]) Vgl. Reger, 29 S. 280; Meyer, Lehrb. d. Deutschen Staatsrechts S. 683.
[10]) Vgl. Reger, 30 S. 858.
[11]) Seydel, Bayerisches Staatsrecht III S. 49.
[12]) Kaspar, Das preußische Versammlungs- u. Vereinsrecht S. 8.
[13]) R.G. Str. B. 21 S. 71.

desten muß diese Wirkung nach dem hauptsächlichsten Zwecke des Zusammenkommens stattfinden können, soll nicht z. B. ein Trinkgelage zu einer Versammlung im Rechtssinne werden. Auf welchem Wege diese geistigen Eindrücke vermittelt werden, ob durch das Auge oder durch das Gehör, ist gleichgültig, wenn nur überhaupt die Veranstaltung in der erwähnten Weise wirken kann. Das ist aber m. E. bei den Filmvorführungen durchwegs der Fall. Demnach fallen dann aber m. Meinung nach nicht nur die mit Erörterungen verbundenen Lichtspielvorstellungen unter die Versammlungsfreiheit, sondern die Filmvorstellungen allgemein.

Wie verhält es sich nun mit den Polizeibefugnissen; inwieweit sind diese durch die Versammlungsfreiheit beseitigt?

Das Gesetz selbst kann hier die Antwort geben. Satz 2, § 1, Abs. 1 sagt: dieses Recht (d. h. sich zu versammeln) unterliegt polizeilich nur den in diesem Gesetze und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen. Diese letzteren Beschränkungen brauchen aber nicht auch spezifisch versammlungsrechtliche sein, sondern sind schlechthin allgemein reichsrechtlich statuierte Beschränkungen, auf Grund deren die Polizei sicherheitspolizeiliche Maßnahmen ergreifen kann, ohne gerade versammlungsrechtliche Interessen zu schützen oder die Versammlungsfreiheit zu beschränken.[14])

Die Quelle dieser beiden Beschränkungen ist also Reichsrecht und soweit die Landespolizeibehörden hierauf gestützt die Versammlungsfreiheit begrenzen, ist nichts einzuwenden, aber auch für unsere Frage der Zulässigkeit der Filmzensur nichts gedient, weil es sich hier um eine Beschränkung handelt, welche nicht auf das Reichsrecht, sondern auf das Landesrecht zurückgeht.

Was nun die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmunden des Landesrechts, worauf allein die Filmzensur beruht, anlangt, so ist deren Anwendung selbst durch das Reichsvereinsgesetz geregelt, d. h. stark beschränkt. Sie greifen nur dann Platz, wenn es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt. Die Frage, ob der Besuch einer kinematographischen Versammlung Vorstellung ist, wurde oben bejaht. Aber um die, die Zulässigkeit der Filmzensur aussprechende allgemeine sicherheitspolizeiliche landesrechtliche Bestimmung (Art. 32 P.St.G.B.) anwenden zu können, fehlt es an der weiteren Voraussetzung, daß nämlich die Vorführung eines unzensierten Filmes dem Leben und der Gesundheit (körperlichen oder geistigen) der Teilnehmer unmittelbar gefährlich wird. Dem Film eine solche Wirkung,

[14]) Ebenso Einhauser, Reichsvereinsgesetz u. Landespolizei in Recht 1912 S. 149 ff., dessen Ansicht aber mit Wolzendorff, der die Landesrechtlichen Polizeibefugnisse mit Recht ausschließt (Verw.-Archiv B. 18 S. 261 ff. u. 496 ff.) nicht in Widerspruch steht. Vgl. Köther, S. 17.

wenn auch nur in seltenen Ausnahmefällen, zuschreiben zu wollen, ist unsinnig.

Auf § 1 Abs. 2 R.V.O. kann eine Filmzensur also ebenfalls nicht gestützt werden, wenn sie aber auch nicht unter die reichsrechtlichen Beschränkungen des § 1 Abs. 1 Satz 2 fällt, sie also als allgemein sicherheitspolizeiliche Vorschrift im Sinne der angezogenen Bestimmungen nicht herangezogen werden kann, steht sie dann nicht mit dem Versammlungsrecht im Widerspruch, ist die Filmzensur dann nicht rechtswidrig?

Keineswegs! Die Filmzensur hat ja sowohl mit dem Rechte, sich frei zu versammeln, als auch mit der Versammlung überhaupt nichts zu tun. Sie ist doch eine sicherheitspolizeiliche Maßnache, die den Film einer Prüfung unterzieht, bevor noch eine Versammlung stattfindet. Und auch diese Präventivmaßnahme bezieht sich nicht auf die künftige Versammlung, kann deshalb auch gar nicht die Rechte der sich bei der Vorstellung versammelnden Personen beschränken, sondern es wird lediglich der davon getroffen, welcher die Lustbarkeit veranstaltet und den Film zur Vorführung bringt.

Nur aus diesem Grunde halte ich die frühere Filmzensur im Hinblick auf das Reichsvereinsrecht für gerechtfertigt, nicht dagegen kann sie m. E. gestützt werden mit der Ueberlegung, daß die allgemeinen Polizeibefugnisse nicht oder wenigstens dann nicht ausgeschlossen sind, wenn sie sich im einzelnen Falle nicht gegen das Vereins- und Versammlungsrecht als solches wenden,[16]) aber doch in irgendeinem Zusammenhang mit der Versammlung stehen und weiteres auch nicht mit der Begründung, daß man den Besuch der kinematographischen Vorstellung nicht als Versammlung im Sinne des R.V.G. ansieht.

Die gemachten Ausführungen mögen in diesem Umfange genügen. Wir haben uns nunmehr noch dem letzten in diesem Abschnitt zur Erörterung stehenden Reichsgesetz zuzuwenden.

§ 10.

2. Die Unzulässigkeit der Filmzensur nach dem Reichspreßgesetz.

Wohl das wichtigste Reichsgesetz, das in Beziehung zum Film gebracht werden konnte, ist das Reichspreßgesetz vom 17. Mai 1874 (R.G.Bl. 1874 Nr. 16 S. 65 ff.) gewesen. Die Rechtsentwicklung ist zwar weiter gegangen, und so besitzen jezt unter dem Geltungsbereiche des Reichsspielgesetzes die folgenden Ausführungen nur historischen Wert. Sie legen aber dar, wie bedeutungsvoll die umstrittene Frage war, ob und inwieweit daß Preßgesetz auf den Film angewendet werden konnte. Eine herrschende Meinung [1]) ist auch hier — zwar verschieden in der

[15]) Köther, S. 20. [16]) Köther, S. 16. [1]) Siehe weiter unten.

Begründung — zutage getreten. Gewichtige Gründe können aber dagegen vorgebracht werden und meiner Meinung nach befand sich die herrschende Lehre deshalb auf falchem Wege, weil sie von einer verfehlten Beurteilung des Wesens des Films und einer kinematographischen Vorführung ausging. Wird man dem Film hier gerecht, dann kann man sehr wohl auch die Folgerung ziehen, daß Reichspreßgesetz und Film im engsten Zusammenhang stehen und daß auf den Film die Normen des Preßgesetzes anzuwenden sind, daß also — und hier ist der Mittelpunkt der ganzen Frage — eine Filmzensur unzulässig war.

Als das Reichspreßgesetz beraten und erlassen wurde, hatte natürlich niemand von der Erfindung des Kinematographen eine Ahnung, und es mag zugegeben werden, daß der Gesetzgeber es dann — im Falle des schon bestehenden Lichtspiels — wohl nicht unterlassen hätte, zum Ausdruck zu bringen, daß er den Film in minderem Maße unter das Preßgesetz fallend ansehen wolle, oder daß er ihm eine Stellung innerhalb des Preßgesetzes überhaupt nicht eingeräumt und ihm damit die dort begründete Freiheit entzogen hätte.[2]) Aber da das Preßgesetz schon bestanden hatte und der Film als eine neue Erscheinung alle Voraussetzung erfüllte, die auf ihn das Preßgesetz anwendbar machten, war es daher nicht zulässig, ihn als Ausnahme zu behandeln, weil man mit seiner Entstehung und Entwicklung nicht gerechnet hatte.

Es wird denn auch hauptsächlich von den Gegnern der hier vertretenen Ansicht geltend gemacht, der Film erfülle ja gar nicht die Voraussetzung, welche das Reichspreßgesetz verlange. Im folgenden werde ich mich bemühen, zu zeigen, daß eine Prüfung daraufhin ergeben wird, daß der Film keine einzige Bedingung schuldig bleibt, wenn man — wie schon erwähnt — das Wesen des Lichtspiels richtig erfaßt.

Wird in § 1 R.Pr.G. die Freiheit der Presse allgemein ausgesprochen und nur denjenigen Beschränkungen unterstellt, welche das Reichspreßgesetz selbst anführt, so gibt § *2* an, daß dieses Gesetz Anwendung finde auf alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie auf alle andern durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen.

Demnach muß der Film vorerst einmal eine Vervielfältigung sein, die durch chemische oder mechanische Mittel bewirkt ist. Daß der Film ein solches Erzeugnis, eine Druckschrift im weiteren Sinn[3]) ist, ist ohne weiteres klar und kann gar nicht weiter

---

[2]) Vgl. die bei Müller-Sanders, die Kinematographenzensur in Preußen S. 65, vertretene einschränkende Meinung.

[3]) Im Gegensatz zu Druckschriften im engeren Sinn = Erzeugnissen der Buchdruckpresse. Vgl. § 27 R.Pr.G.

bestritten werden. Er ist ja nichts anderes, als eine Reihe von einzelnen Photographien, bezüglich deren Wissenschaft und Praxis die Eigenschaft als Druckschrift allgemein anerkannt hat.[4]) Meinungsverschiedenheiten bestehen hier nur dann, wenn man nach der herrschenden Ansicht von einer Druckschrift einen Gedankeninhalt verlangt, oder wenn man einen solchen nicht als wesentliches Merkmal betrachtet,[5]) Köther,[6]) Müller-Sanders[7]) billigen zwar dem Film zu, daß er zweifellos, bezw. durchwegs immer einen Gedanken äußert; dagegen sei bemerkt, daß es viele Filme bezw. Abschnitte von Filmen gibt, welche infolge des Gegenstandes ihrer Darstellung ohne Gedankeninhalt[8]) sind und daher auch natürlicherweise auch gar keinen Gedanken äußern können. Ich habe hier vor allem die reinen Landschaftsfilme — bezw. landschaftliche Aufnahmen, wie sie fast alle Filme aufzuweisen haben — im Auge, die wohl eine Darstellung der Natur usw. geben und sehr wertvoll sein können, deswegen aber nicht als eigentliche Gedankenäußerung angesehen werden können. Es ist daher meines Erachtens nötig, sich einer Mittelmeinung anzuschließen, wie sie von Kitzinger[9]) vertreten wird, der eine Druckschrift im Rechtssinne dann als gegeben erachtet, wenn sie irgendeinen verständlichen Inhalt oder Sinn hat, also soferne sie Schrift ist, irgend etwas Verständliches zu sagen, sofern sie bildliche Darstellung, irgend etwas gegenständlich Erkennbares darstellen muß. Im Anschlusse an diese Meinung ist der Film immer und auf jeden Fall eine Druckschrift im weiteren Sinne des Pr.G. Auf Grund dieser Ueberlegung erübrigt es sich, auf die oben erwähnte Streitfrage bezügl. der Gedankenäußerung einzugehen.

Weiter muß der Film nicht nur, wie im Vorhergehenden festgestellt wurde, eine Druckschrift im weiteren Sinne sein, er muß in dieser Eigenschaft auch „zur Verbreitung bestimmt sein". (§ 2 Abs. 1 R.Pr.G.). Verbreiten[10]) liegt dann vor, wenn der Film aus dem engen Kreis der bei seiner Herstellung Beteiligten — des Regisseurs, Photographen usw. —, in welchem er sich

---

[4]) Kitzinger, Das Reichsgesetz über die Presse 1920 S. 17 mit Literaturangabe; Schwarze-Appelius, Das Reichsgesetz, 1903 S. 8; Köther, Die Entwicklung des Deutschen öffentlichen Lichtspielrechts, unter besonderer Berücksichtigung des Lichtspielgesetzes v. 12. Mai 1920 S. 25; Manasse, Die rechtlichen Grundlagen der Theater- und Kinematographenzensur S. 69; Merkel Kurt, Das Recht des Lichtspielgesetzes v. 12. 5. 20, nach seiner Entwicklung in Preußen dargestellt S. 5.

[5]) Vgl. Müller-Sanders a. a. O. S. 51; Kitzinger a. a. O. S. 11 I u. II mit Literaturangabe.

[6]) a. a. O. S. 25.

[7]) a. a. O. S. 51.

[8]) Nicht gleichbedeutend mit „gedankenlos" im S. v. minderwertig.

[9]) a. a. O. S. 11.

[10]) Vgl. Kitzinger S. 18/I u. II und die dort angeführten Anschauungen.

zuerst befindet, herausgebracht und einem größeren, wenn auch nach Zahl und Individualität festgelegten Personenkreis zugängig gemacht wird. Verbreitung ist der Zweck der Herstellung [11]) oder erst einer nachträglich auf Verbreitung abzielenden Verfügung. Die erfolgte Verbreitung gehört nicht von vorneherein zum Begriff der Druckschrift. Ein Film genießt also schon den Schutz des Preßgesetzes, wenn er sich in Copien beim Fabrikanten befindet und erst recht dann, wenn er von da in den Verkehr gebracht wird, indem die Copien an Verleihfirmen und von diesen an die Lichtspieltheater weitergegeben werden. Hier haben wir das „Verbreiten" des Preßgesetzes im wörtlichsten Sinn, wie es das tägliche Leben auch versteht; dabei findet eine Uebergabe des körperlichen Bildstreifens statt. Die Voraussetzung des § 2 R.Pr.G. ist deshalb für den Film in diesem Verbreitungsstadium gegeben.[12])

Jedoch ist für alle Fälle der körperlichen Verbreitung die Uebergabe nicht notwendig; nach § 3 R.Pr.G. gilt als Verbreitung von Druckschriften auch das Anschlagen, Ausstellen oder Auslegen an Orten, wo sie, d. h. die Druckschrift, der Kenntnisnahme durch das Publikum zugängig ist.

Fällt nun die Vorführung eines Films unter diesen Paragraphen, so ist sie als Verbreitung im Sinne des Preßgesetzes anzusehen; die Folge ist — die Unzulässigkeit der früheren Filmzensurvorschriften.

Wie schon erwähnt, bringt die herrschende Meinung wohl das Preßgesetz zur Anwendung, solange der Film im Geschäftsverkehr auf dem Wege vom Fabrikanten zum Lichtspieltheater sich befindet,[13]) kommt aber dann, wenn der Film vorgeführt wird, zu dem Eegebnis, daß diese Art der Verbreitung nicht dem Preßgesetz entspreche.[13])

Das Preußische Oberverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung v. 1. 5. 08 u. III [14]) das Problem in der Weise gelöst, daß es ausführt, eine kinematographische Vorführung gehe über ein bloßes Ausstellen von Bildern im Sinne des R.Pr.G. hinaus und sei eine zu den Lustbarkeiten gehörige Schaustellung. Dieser Satz kann meines Erachtens nur so verstanden werden, daß die kinematographische Vorführung an sich als Ausstellen angesehen werden muß, sie ist aber m e h r als ein Ausstellen, weil „durch den kinematographischen Apparat ein neues, bisher nicht vorhandenes Bild eines bewegten Vorgangs erzeugt und vorgeführt

[11]) Schwarze-Appelius, S. 9.

[12]) Ebenso Merkel a.a.O. S. 5; ebenso Köther a.a.O. S. 26; ebenso Manasse a.a.O. S. 70 und andere.

[13]) S. Werth a.a.O. S. 25; Cohn a.a.O. S. 17; Gerland, die Kinematographenzensur, Selbstverwaltung, 1912 (Nr. 43 Sp. 759); May a.a.O. S. 34 ff.; Manasse a.a.O. S. 42 ff.; Merkel a.a.O. S. 7; Kitzinger a.a.O. S. 17 u. 21; Berger a.a.O. S. 26; Aberer a.a.O. S. 34.

[14]) Reger, 28 S. 569, dieselbe Entscheidung wiederholt in 30 S. 200.

werde", welcher Umstand die kinematographische Vorführung zur Lustbarkeit mache. Dagegen ist einmal zu bemerken, daß der Lustbarkeitscharakter einer kinematographischen Vorstellung doch darauf keinen Einfluß haben kann, ob das Preßgesetz anzuwenden ist oder nicht; denn der Begriff „Druckschrift" ist nicht an die Voraussetzung der Unterhaltung und Ergötzung gebunden, wie denn auch die Bestimmung zur Verbreitung dem Unterhaltungszwecke grundsätzlich dienen darf und in vielen Fällen auch dienen wird. Selbst wenn — wie beim Kinematographen — die Veranstaltung zur Verbreitung des Films eben die Vorführung zur Lustbarkeit wird, muß meines Erachtens für die prozeßrechtliche Würdigung dieser Umstand außer Betracht bleiben.

Was ist aber der Grund dieses über ein Ausstellen hinausgehenden „Mehr", das die Lustbarkeit begründen und das Preßgesetz nicht zur Anwendung bringen soll. Doch nur nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts die Projektion des Films. Nun ist es aber m. E. abwegig, der Projektion eine juristische Bedeutung beizulegen, die sie deshalb nicht haben kann, weil das bewegte Bild nur auf einer Sinnestäuschung [15]) beruht, die durch den technischen Vorgang der Projizierung hervorgerufen wird; dadurch, daß der Film im Vorführungsapparat mit ziemlicher Schnelligkeit vorgeführt wird, kann das menschliche Auge die einzelnen Serienbilder, die auf die Leinwand geworfen werden, nicht mehr erfassen und von einander unterscheiden, sie verschmelzen vielmehr miteinander zu einem neuen, durch Handeln belebten Bilde. Das menschliche Auge bekommt bei der kinematographischen Vorführung das einzelne Bild, den einzelnen Film sehr wohl zu sehen — was denn sonst? —, nur sieht es die einzelnen Aufnahmen nicht für sich allein, sondern innerhalb des Filmbildes. Mit Hellwig [16]) bin ich der Ansicht, daß es sich übrigens bei dieser Sinnestäuschung — nicht wie Wolzendorf meint,[17]) um einen physiologischen, sondern um einen psychologischen Vorgang handelt. Die Projizierung ist eben erforderlich, um den Film einer Versammlung von Personen zu gleicher Zeit vorführen zu können. Anders würde ja den Film niemand ansehen und verstehen können. Hellwig [18]) und Köther [19]) urteilen daher ganz richtig, wenn sie es als unzulässig erachten, eine Sinnestäuschung zur Grundlage dogmatischer Erörterungen zu machen. Deshalb lehnen sie auch die Entscheidung des Ob.V.Gerichts mit Recht ab — allerdings beschränken sie diese Ablehnung nur auf die

---

[15]) Cohn, a.a.O. S. 12: Kitzinger, a.a.O. S. 20.

[16]) In der Zeitschrift f. Psychotherapie u. medizinische Psychologie Band 6 S. 92.

[17]) Das Recht der Kinematographenzensur, S. 24.

[18]) Oeffentliches Kinematographenrecht, pr. Verw.Bl. 34 S. 200.

[19]) a.a.O. S. 27.

Begründung. Dagegen halten Merkel,[20]) May [21]) und Manasse [22]) die erwähnte Entscheidung gerade wegen ihrer Begründung aufrecht, weil sie angeblich der Eigenart des projizierten Bildes am besten Rechnung trage. Manasse[23]) scheint aber die Ausführungen bei Hellwig nicht so verstanden zu haben, wie sie gemeint waren; der Zuschauer kann doch tatsächlich nicht etwas anderes sehen, als vorher auf dem Film ohne Projektion schon vorhanden war, nämlich den Inhalt der einzelnen Bilder. Das bewegte Bild der Filmhandlung glaubt er nur zu sehen. Der „Filmzauber" beruht eben nur auf Täuschung und ist keine Tatsächlichkeit, keine Wirklichkeit.

Gerade deshalb wurde doch auch die Theatereigenschaft des Kinos abgelehnt, weil es nicht auf den Schein, auf das Sehenglauben, sondern auf das Tatsächliche ankommt.[24]) Dieser Satz hat jetzt auch noch zu gelten.

Die von Hellwig vertretene Ansicht führt aber hier gleichwohl zu einer Ablehnung des Preßgesetzes (§ 3), wenn auch der Weg ein anderer ist. Wir kommen damit wieder auf preßrechtliche Erwägungen zurück, auf die noch kurz eingegangen werden muß, weil von dem Ergebnis die Anwendbarkeit des Preßgesetzes auf den Film steht und fällt.

Einmal ist nun zu prüfen, ob ein Lichtspieltheater ein Ort ist, wo die zur Verbreitung bestimmte Druckschrift — d. i. der Film — ausgestellt, d. h. hier vorgeführt wird. Mit Kitzinger [26]) ist diese Voraussetzung wohl zu bejahen, weil der Film im Lichtspieltheater zweifellos zum Publikum in eine Beziehung physischer tatsächlicher Erreichbarkeit tritt, vermöge deren dieses von seinem Inhalt Kenntnis nehmen kann. Dabei wird aber der Film — der körperliche Zelluloidstreifen — nicht ausgestellt, wie etwa ein Buch, das der Buchhändler in das Schaufenster legt, sondern er bleibt im Vorführungsraum. Sichtbar ist nur seine Projektion. Daraus entnimmt das Publikum den Inhalt. Mit der herrschenden Meinung [27]) müßte man nun zu dem Schlusse kommen, daß deshalb von einer Verbreitung durch Ausstellen keine Rede sein könne, weil darunter nur diejenige Tätigkeit zu verstehen sei, welche eine Druckschrift dem Publikum zur unmittelbaren Kenntnis ihres Inhalts zugängig mache. Dagegen wird aber auch die Ansicht vertreten, daß es genügt, wenn nur der Gedankeninhalt der Druckschrift verbreitet werde. Auf diese Weise fällt auch das Vorlesen [28]) einer Druckschrift unter den Begriff der Verbreitung. Um so mehr müßte dasselbe für die Projektion des Films gelten.

---

[20]) a.a.O. S. 7. [21]) Das Recht des Kinematographen S. 34.
[22]) a.a.O. S. 72. [23]) a.a.O. S. 73. [24]) Siehe S. 35/36.
[25]) Die Kinematographenzensur, Annalen des Deutschen Reichs 1910 S. 106 ff.; Oeffentliches Kinematographenrecht, pr. Verw.Bl. 34 S. 202 ff.; Die Kinematographenzensur in Preußen D.J.Z. 1912 S. 569 ff.
[26]) a.a.O. S. 20. [27]) Vgl. Manasse a.a.O. S. 75.
[28]) Schwarze-Appelius a.a.O. S. 13 u. a. siehe dort selbst.

M. E. trifft nun hier die letztere Ansicht — Vorlesen = Verbreitung — nicht das Richtige.[29]) Aber auch Hellwig geht mit seiner Theorie zu weit; denn danach sind [30]) auch die Vorführungen von Abbildungen und Schriften durch die Laterna magica keine Verbreitung von Bildern im preßgesetzlichen Sinn. Kitzinger [31]) vertritt dagegen die Ansicht, daß die Projektion von Druckschriften (im weiteren Sinne des Preßgesetzes) durch Projektionsapparate — als solcher ist sowohl die Laterna magica als auch der kinematographische Vorführungsapparat zu betrachten — als Verbreitung durch Ausstellen anzusehen ist. Die Projektion ist ein Ausstellen oder doch etwas von ihm in tatsächlicher Hinsicht und rechtlicher Wirkung gleichstehendes. Damit kommen wir auch zu einer Lösung, die der Eigenartigkeit der Filmvorführung gerecht wird und deren Zurechnung unter den Begriff des Ausstellens des § 3 Preßges. ohne gezwungene Argumentation zuläßt.

Manasse [32]) selbst führt aus, daß sicherlich nicht der Film in seiner Körperlichkeit ausgestellt werde, dieser Umstand aber auch gar nicht nötig sei, um dem Ausdruck „Ausstellen" zu genügen; denn wenn ein dem Film gleiches Lichtbild desselben zum Vorschein gebracht und ausgestellt würde, dann wäre das eben so gut ein Ausstellen des Films als wenn er selbst ausgestellt würde. Die Sinnestäuschung, die typische Filmprojektion aber läßt Manasse ein neues, anderes Bild erscheinen. Ein gleiches Bild läge nach seiner Ansicht nur dann vor, wenn der Film an einer Wand befestigt würde und die Zuschauer vermittels optischer Gläser sich den Film ansehen könnten oder wenn — was hier interessiert — die Projektion den Film so vorführte, daß ein Lichtbild entstünde, das aus einem Streifen bestände, auf dem ein Bild nach dem andern erschiene; jedes Bild wäre dem andern sehr ähnlich und so wenig verschieden, daß man es kaum bemerken könnte.

Dieser Gedankengang braucht nur richtig weiter geführt zu werden und er wird die von Reichert [33]) und hier vertretene Ansicht nur stützen.

Angenommen also die Bilder des Films werden einzeln projiziert; Folge: Eine Druckschrift im weiteren Sinn wird durch Ausstellen nach § 3 Pr.G. verbreitet. Wir wollen nun annehmen, daß die Zwischenpausen zwischen den einzelnen Projektionen immer kürzer werden, bis ein Bld unmittelbar auf das andere folgt: An der Rechtslage ändert sich nichts. Nun wird das

---

[29]) Ebenso Müller-Sanders S. 58 ff., vgl. Kitzinger a.a.O. S. 19 III/1 mit Literaturangabe für und wider.

[30]) Köther a.a.O. S. 32.

[31]) a.a.O. S. 20 a. M. Berger, das Preßdelikt S. 26.

[32]) a.a.O. S. 72.

[33]) Die Beaufsichtigung des Kinematographen in pr. V.Bl. 29 S. 470.

Laufen des Filmbandes allmählich beschleunigt, zur Not lassen sich die einzelnen Bildchen noch erfassen, es wird aber schon eine gewisse Bewegung bemerkbar. Und endlich ist das normale Vorführungstempo erreicht. Immer noch laufen die einzelnen Bildchen des Films durch den Apparat und werden auf die Wand projiziert. Wir sehen da nichts anderes als die Projektion, nur können wir sie nicht mehr auseinanderhalten, sie verdichten sich zu einer Bewegung. Diese war aber schon längst im Film vorhanden, nur war der Bewegungsvorgang in viele einzelne Momentbilder zerlegt. Wenn nun durch technische Vorrichtungen die Bewegung sinnlich wahrnehmbar gemacht wird, so ändert das aber m. E. noch lange nichts an der rechtlichen Beurteilung.

Die obigen Betrachtungen haben zur Grundlage den körperlichen Film als Druckschrift im weiteren Sinn des Gesetzes. Manasse [35]) meint zwar, daß auch die Projektion selbst unzweifelhaft als bildliche Darstellung gelten könne, Müller-Sanders [36]) billigt der Projektion nur einige Tatbestandsmerkmale einer Druckschrift zu. Mit Hellwig [37]) lehnen es aber beide mit Recht ab — wie es hiegegen Elster [38]) tut — die auf die Wand geworfenen Bilder als neues selbständiges Preßerzeugnis anzusehen, so daß also „die Wiedergabe des Films ganz allein das Bild, die bildliche Darstellung wäre, diese verbreitet würde." Einer derartigen Auffassung kann nicht beigepflichtet werden. Es wird allgemein betont, daß dem projizierten Bild das körperliche Substrat, die eigene selbständige Existenzfähigkeit fehle. Eine bildliche Darstellung muß auf eine gewisse Dauer berechnet und körperlich sein, wie sich z. B. aus § 6 Pr.G. ergibt.

Bisher wurde immer nur vom bewegten Filmbild gesprochen. Nun enthält aber wohl jeder Film Abschnitte, in denen keine Bewegung wahrzunehmen ist; dazu zählen alle starren Bilder,[38a]) insbesondere Titel, Zwischentitel, Erläuterungen in Schrift, Schriftstücke und dgl., welche in den meisten Fällen aus dem Film gar nicht weggedacht werden können, da sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Filmhandlung stehen. Wie wurden nun derartige Bilder beurteilt? Durften sie zensiert werden oder nicht?

---

[34]) Vgl. hierzu die technischen Möglichkeiten mit dem Stillstandsapparat: Krieger, Der Film im Dienste von Unterricht und Wissenschaft S. 42.

[35]) a.a.O. S. 69. [36]) a.a.O. S. 72.

[37]) Die Kinematographenzensur a.a.O. S. 111 f.

[38]) Elster, Kinozensur und Kinokonzession, Recht und Wirtschaft 1913 S. 104, siehe auch in Zeitschr. für die gesamte Strafrechtswissenschaft 36 S. 598.

[38a]) Unbewegte Landschaftsbilder u. ähnl. müssen ebenfalls dazu gerechnet werden.

Wer der Meinung ist,[39]) daß eine Verbreitung einer Druckschrift im Sinne des Preßges. dann nicht gegeben ist, wenn der Inhalt nicht unmittelbar aus ihr entnommen werden kann, kann aus dem gleichen Grunde diese Frage als abgetan betrachten, weil die starren Bilder die gleiche Würdigung wie die belebten Bilder erfahren.

Anders aber muß das Resultat werden für die, welche sich dem oben erwähnten Urteil des pr. Ob.Verw.G. anschließen und das Pr.G. gerade wegen der Bewegung der projizierten Bilder ablehnen. Da bei den Titeln usw. jede Bewegung fehlt und auch die einzelnen Bilder in der Projektion zu einer unbewegten starren Darstellung werden, ist auf sie § 3 des Pr.G. anzuwenden. Bezüglich dieser Abschnitte muß demnach die Zensur abgelehnt werden.

Wenn auch dieses Ergebnis für den Film als günstig anzusehen ist und wenigstens teilweise der hier vertretenen Meinung im Resultate folgt, ist es doch praktisch schwer durchführbar. Ob es nun — um aus diesem Dilemma herauszukommen — richtig ist, zu sagen,[40]) die unbelebten Bilder stehen mit dem Film in derart engem Zusammenhang, daß sie keine andere juristische Behandlung erfahren können als dieser selbst, ist m. E. sehr zweifelhaft. Es ließe sich sehr wohl denken, daß ein Film überhaupt überwiegend aus derartigen unbewegten Darstellungen besteht. Dann dürften wohl mit dem gleichen Recht die wenigen bewegten Bilder auch nicht gesondert betrachtet werden.

Nun hat man, um eine Titelzensur zu konstruieren, auf Polizeiverordnungen hingewiesen, wonach die Vorführung kinem. Bilder ohne Titel unzulässig war; damit wird aber nichts für die Titelzensur, geschweige denn für die Zensur der sonstigen unbewegten Bilder bewiesen. Diese Polizeiverordnungen sagen doch bloß, daß jeder vorzuführende Film zwecks Kennzeichnung einen bestimmten Titel haben müsse. Dieser Titelzwang gibt „aber noch nicht das Recht, den Film in jeder Hinsicht, also auch bezüglich seiner unbewegten Bilder zu prüfen.“ [41])

Man sieht, die Ablehnung einer Zensur des unbewegten Bilderteils eines Films ist nach der vorerwähnten Ansicht sehr wohl zu halten, aber zwingend kommt man zu dem gleichen Resultat, wenn man auf dem hier vertretenen Standpunkt steht, daß schon das bewegte Bild ohne Einfluß auf den preßrechtlichen Charakter des Ausstellens des Films ist. Ebenso wenig ist es natürlich dann auch das unbewegte Bild, hier haben wir eine reine starre Projektion und damit sind wir zum Ausgangspunkt unserer Ueberlegungen zurückgekehrt, wo wir die Frage stellten, ob das Vorführen eines Films dem Ausstellen des § 3 gerecht werde.

---

[39]) Wie z. B. Köther S. 33.
[40]) Manasse S. 77 a.a.O. [41]) S. Werth S. 40 a.a.O.

Die Frage wurde bejaht, mußte bejaht werden unter Berücksichtigung des Wesens der kinem. Vorführungen. Dem Film kann man wohl in der Weise, wie es geschehen ist, „diese Ehre erweisen,“ [42]) ihm preßrechtlichen Schutz zuteil werden lassen.

Somit komme ich zu dem abschließenden Ergebnis, daß 1. der Film im Geschäftsverkehr von Hersteller bis zum Theaterbesitzer preßrechtlichen Schutz genießt, 2. daß er diesen Schutz beibehält, wenn er im Lichtspieltheater vorgeführt wurde.

Die Folge von diesen Thesen ist, daß der Film in jedem Zeitpunkt einer Zensur nicht unterzogen werden durfte, da das Preßgesetz eine derartige Beschränkung weder vorschreibt noch zuläßt. Reichsrechtlich war also die präventive Filmzensur unzulässig, weshalb alle derartigen landesrechtlichen Vorschriften keine Rechtswirkung haben konnten. Diese Konstatierung ist zwar jetzt, nachdem das Reichslichtspielgesetz schon fast 9 Jahre in Kraft ist, nur eine rechtlich theoretische, wie denn auch trotz der Ausführungen Reicherts die Filmzensur tatsächlich weiterbestand und auch von der herrschenden Meinung trotz des R.Pr.G. als rechtlich begründet erachtet wurde.

Daher war es gerechtfertigt, in den vorausgehenden Darlegungen auf die bestehende Filmzensur einzugehen; denn die im letzten preßrechtlichen Abschnitt gezogene Folgerung hätte die Darstellung der in Wirklichkeit bestehenden Zensurverhältnisse nicht deshalb überflüssig gemacht, weil eine Filmzensur überhaupt nicht — meiner Meinung nach wenigstens — gehandhabt werden durfte.

---

[42]) Kitzinger a.a.O. S. 21.

Zweiter Teil.

Die Regelung des Lichtspielwesens nach geltendem Recht seit dem Reichslichtspielgesetz v. 12. V. 1920

I. Abschnitt.

Entwicklungsgeschichte

§ 11.

1. Die früheren erfolglosen Versuche einer reichsrechtlichen Regelung des Lichtspielwesens.

Die bisherige Darstellung des deutschen öffentlichen Lichtspielrechts hat deutlich gezeigt, daß auf diesem Gebiete in wichtigen Punkten rechtliche Kontroversen bestanden, deren Beseitigung im Interesse des Lichtspielwesens selbst gelegen sein mußte. Das Hauptübel lag vor allem in der Rechtsunsicherheit und der Verschiedenheit der Rechtsgrundlage der vielen Verordnungen und Vorschriften, mit denen die verschiedenen Polizeibehörden der deutschen Bundesstaaten das Lichtspielwesen regelten.

Wollte man gleichzeitig wirklich bestehende oder nur vermeintliche Mißstände im Filmwesen selbst beheben, so war jetzt schon klar,[1]) daß eine Gesundung und Rechtssicherheit nur durch einheitliches Recht, durch Reichsgesetz, erzielt werden konnte.

Es wurden zwar verschiedene Versuche gemacht, das Lichtspielwesen reichsrechtlich zu regeln. Sie hatten aber alle keinen Erfolg, und m. E. ist das nur zu begrüßen: Die amtlichen Entwürfe für die geplanten Reichsgesetze übersahen nämlich vollständig das, worauf es in erster Linie ankam: Die Schaffung klarer Zensurverhältnisse, und hätten nur eine neue Behinderung im Lichtspielgewerbe, den Konzessionszwang, gebracht. Die damit bezweckte unbedeutende Besserung, wenn überhaupt von einer solchen gesprochen werden könnte, hätte niemals die Auf-

[1]) Elster: Die Notwendigkeit eines Reichskinogesetzes in Nationalliberale Blätter 1913 Nr. 5. Brunner: Reichskinogesetz, Hochwacht 1913 S. 85.

gabe der Gewerbefreiheit rechtfertigen können. Innerhalb des Lichtspielgewerbes war die Stellungnahme zu dieser Frage keineswegs vollkommen einheitlich. Die Konzessionierung wurde auch teilweise gutgeheißen.[2]) Ob aber hier immer sachliche Momente gewaltet haben, dürfte zweifelhaft sein.[3])

Der erste Versuch nun, die bisher einwandfrei rechtlich nicht bestehende Gewerbebeschränkung der Lichtspieltheaterunternehmungen einzuführen, fällt schon ins Jahr 1914 zurück. Damals wurde im Reichstag der Entwurf eines Gesetzes, betreffend Aenderung der §§ 33, 33 a, 33 b, 35, 40, 42 a, 45, 49, 147 und 148 der Gew.O. eingebracht, wonach die Lichtspieltheater den Kabaretts und ähnlichen gleichgestellt werden sollten.[4]) Der Kriegsausbruch verhinderte die Beratung und Erledigung des Entwurfes.

Was hier versäumt wurde, wollte dann später der Bundesrat auf Grund des Ermächtigungsgesetzes v. 4. VIII. 1914 nachholen, indem er 1917 eine Verordnung erließ, die durch die Bekanntmachung v. 3. VIII. 1917 über die Veranstaltung von Lichtspielen veröffentlicht wurde (R.G.Bl. S. 681). Die Bedenken aber, die gegen die Rechtmäßigkeit dieser Bundesratsverordnung alsbald erhoben wurden und welche die Zuständigkeit des Bundesrats bezweifelten, konnten nicht außer Acht gelassen werden. Der Bundesrat hob denn auch kurz nachher durch die Bekanntmachung v. 26. X. 17 (R.G.Bl. S. 972) seine Bekanntmachung v. 3. Aug. selbst wieder auf. Die Bestrebungen, die Konzessionspflicht für Lichtspiele einzuführen, waren wieder einmal gescheitert.

Und doch dauerte es kein halbes Jahr, daß dem Reichstage am 9. III. 1918 neuerdings ein Entwurf eines Gesetzes über die Veranstaltung von Lichtspielen vorgelegt wurde, der wiederum das alte Ziel verfolgte und auch den vorhergehenden Entwürfen sehr gleicht.[5]) Der Entwurf wurde einem Ausschuß zur Beratung überwiesen.

Bemerkenswert ist, daß von diesem Lichtspielausschuß einer der im Regierungsentwurf vorgesehenen Versagungsgründe beseitigt wurde, indem die Bestimmung, welche den Bedürfnisnachweis verlangte, gestrichen wurde. Von Seiten der Regierung wurde zwar großer Wert auf die Beibehaltung dieser Be-

---

[2]) Auch in neuerer Zeit sind Wünsche nach Konzessionierung laut geworden; vgl. z. B. Südd. Filmzeitung 1926 Nr. 44 S. 10, Nr. 47 S. 4.

[3]) Ueber die Konzessionsfreiheit siehe insbesondere Reichert: Die Beaufsichtigung des Kinematographen S. 469. Hellwig, Rechtsquellen S. 22, S. 38, Denkschrift des deutschen Bühnenvereins über die Kinogefahr (Stengel-Fleischmann: Wörterbuch des deutschen Staats- u. Verwaltungsrechts).

[4]) Vgl. hierzu Denkschrift betr. die Lichtbildtheater u. die gesetzl. Regelung des Kinogewerbes.

[5]) Verhandlungen des Reichstags 1914/18 Band 323, Drucks. Nr. 1376.

stimmung gelegt und auch aus den Kreisen der Lichtspieltheaterbesitzer wurde teilweise das Erfordernis für zukünftiges, nachgewiesenes Bedürfnis für wünschenswert erklärt, jedoch blieb es schließlich bei dem Beschlusse des Lichtspielausschusses. Der § 1 Abs. 1 des Entwurfes, der grundsätzlich die Konzessionierung vorsieht, wurde angenommen, ebenso Abs. 2, der die Versagungsgründe aufführt, nämlich Ziff. 1 (Zuwiderlaufen gegen die Gesetze oder guten Sitten) und Ziff. 2 (vorschriftswidrige Räumlichkeiten). Ziff. 3 (Bedürfnisnachweis) wurde, wie schon gesagt, abgelehnt. Abs. 3 (Sicherung der Ortspolizei- und Gemeindebehörden) wurde wieder angenommen, ebenso die übrigen §§ 2 bis 7, entsprechend der Regierungsvorlage, abgesehen von einer Aenderung der Strafbestimmung des § 5.

Der Regierungsentwurf brachte also bezüglich der Zensurverhältnisse nichts Neues; es sollte alles beim Alten bleiben. Gerade deshalb war der Entwurf unzureichend, außerdem war der Entwurf auch wenig glücklich und treffend begründet. Es trat allzu sehr die Absicht zutage, neben der überall geübten Zensur und der sonstigen Vorschriften, die aber als unzulänglich bezeichnet wurden, ein Mittel zu bekommen, „um alles zu unterdrücken, was mit Hilfe der Zensur nicht niedergekämpft werden kann". Die Ausführungen, die Treitel [6]) zu dieser Frage macht, zeigen, daß der Entwurf in mehrfacher Hinsicht unzweckmäßig und verfehlt war. Er war nicht geeignet, die durch ihn erwarteten Verbesserungen auch wirklich zu ermöglichen, denn dadurch, daß unzuverlässige Theaterunternehmer ausgeschaltet werden, ist nicht allzu viel Besonderes erreicht. Der Theaterunternehmer ist ja nicht Hersteller des Films; aber nur vom Film selbst kann eine die Allgemeinheit schädigende Wirkung ausgehen. Also muß in erster Linie hier Vorsorge getroffen werden. Eine Konzessionierung von Lichtspieltheatern wird hiebei überflüssig.[7])

Bei den Verhandlungen des Lichtspielausschusses wurde auch u. a. beantragt, das Gewerbe der Filmverleiher konzessionspflichtig zu machen. Diese Maßnahme hätte ebensowenig wie die Konzessionierung der Lichtspieltheater besonderen Erfolg versprochen.

Viel mehr Beachtung verdient hingegen ein anderer Antrag, nach dem der Bundesrat oder die Landeszentralstellen ermächtigt werden sollten, Vorschriften zu erlassen, „welchen Anforderungen bei der Vorführung von Lichtspielen zur Wahrung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, zur Vermeidung einer Schädigung der Gesundheit der Zuschauer usw. usw. zu genügen

[6]) Das neue Kinogesetz: Eine Antwort auf die amtliche Begründung des Gesetzentwurfes, 1918, weiter derselbe in Deutsche Strafrechtszeitung 1918 S. 103 ff.

[7]) Zur Frage der Konzessionspflicht vergl. weiterhin: Hellwig in Volkswart 1919 S. 1, S. 17—22, S. 33 ff., S. 53 ff. Hoffmann in „Der Film" 1920 Nr. 42.

ist. Damit war der einzuschlagende Weg gezeigt, die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der Lichtspielzensur in den Vordergrund gerückt. Ein weiterer Antrag hatte eine ähnliche Regelung der Filmzensur zum Inhalt. Innerhalb des Lichtspielausschusses gingen ob dieser Anträge die Meinungen dahin auseinander, ob die Angelegenheit den einzelnen Landesregierungen überlassen bleiben oder ob sie grundsätzlich für das ganze Reichsgebiet geregelt werden sollte. Endlich wurde ein Unterausschuß damit betraut, die Frage zu bearbeiten, die Anträge in eine einheitliche Fassung zu bringen und in das künftige Gesetz einzuarbeiten. Es bestand also damals begründete Möglichkeit, daß neben der Einführung der Konzessionspflicht [8]) auch die Zensur im Lichtspielwesen eine umfassende reichsrechtliche Regelung erfahren hätte. Die Reichstagsferien verzögerten aber vorerst die weiteren Verhandlungen, und als schließlich die Revolution ausbrach, wurde die schon angebahnte Rechtsentwicklung, wenn auch nur für kurze Zeit, unterbrochen. Waren vorher alle Bemühungen darauf gerichtet, durch Gesetz das Lichtspielwesen im positiven Sinne zu regeln, so ging die Tendenz jetzt vorübergehend dahin, jegliche Zensur zu beseitigen.

§ 12.

2. Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten v. 12. IX. 1918.

Der Rat der Volksbeauftragten erließ am 12. Nov. 1918 einen Aufruf an das deutsche Volk (R.G.Bl. 1918 S. 1303), in dem mehrere gesetzmäßige Bestimmungen enthalten waren. So hieß es in Ziff. 3: „Eine Zensur findet nicht statt. Die Theaterzensur wird aufgehoben". Die rechtliche Grundlage des Aufrufs kann ernstlich nicht bestritten werden,[1]) um so mehr, als durch das Uebergangsgesetz v. 4. 3. 1919 (R.G.Bl. S. 285), die dort ausgesprochenen Grundsätze als rechtsgültig anerkannt wurden.

Wenn also durch diesen Aufruf neues Recht geschaffen wurde, so kann es m. E. nicht mehr fraglich sein, ob mit der Proklamierung der Zensurfreiheit bezw. mit der Aufhebung der Theaterzensur die bisher geübte Filmzensur weggefallen ist, oder ob diese Zensur noch weiter bestehen sollte. Die Antwort kann nur lauten: Mit dem Aufruf v. 12. XI. 18 war auch die Filmzen-

---

[8]) Eine landesrechtliche Einführung der Konzessionspflicht ist unzulässig, so z. B. hat der Gothaische Landtag im Jahre 1920 die Kinokonzession eingeführt, mußte aber dann auf Weisung des Reichsmin. d. I. das Gesetz aufheben; vergl. Südd. Filmzeitung 1926 Nr. 27/28 S. 4.

[1]) Ebenso Schwalbe: Das Gesetzgebungsrecht der revolutionären Reichsregierung, D.J.Z. 1919 Spalte 281 Abs. 1 u. 2. Lobe, Jurist. Wochenschr. 1919 S. 19: Der unlautere Wettbewerb als Rechtsverletzung I S. 146. A. M. Hellwig, Kommentar S. 39; vergl. auch die dort angeführte Literatur.

sur beseitigt.[2]) Es wurde allerdings auch das Gegenteil angenommen oder zum mindesten die Frage als zweifelhaft angesehen.[3]) Jedoch mit Unrecht. Zur Begründung der Ablehnung der hier vertretenen Ansicht stützt sich Köther[4]) auf Ausführungen von Ebner,[5]) die hier nichts beweisen können. Ebner argumentiert folgendermaßen: Auf Grund des Belagerungszustandes konnte die im Reichspreßgesetz gewährleistete Preßfreiheit durch Verordnungen der Militärbefehlshaber eingeschränkt werden. Wenn also durch Ziff. 1 des Aufrufs der Volksbeauftragten der Belagerungszustand aufgehoben wurde, dann war automatisch die völlige Preßfreiheit wieder gewährleistet. Dem kann man wohl beistimmen, so daß also Ziff. 3 Satz 1 des Aufrufes überflüssig gewesen wäre, vorausgesetzt, daß man den hier gegebenen Begriff Zensur auf die Zensur der Presse beschränkt. Nicht zu billigen ist der Schluß, den Ebner zieht, daß deshalb, weil Ziff 3 und 4 des Aufrufs an sich überflüssig sind, sie keine Beachtung verdienen. Man darf nicht außer Acht lassen, in welch erregter Zeit der Aufruf erlassen wurde und wenn er in seiner Fassung nicht so ausgefeilt und überlegt ist, daß er jeder Kritik standhalten konnte, so ist das ein kleiner Schönheitsfehler, der nicht schadet und die Absicht des Gesetzgebers nur noch deutlicher zum Ausdruck brachte. Der Belagerungszustand sollte aufgehoben und als eine Folge davon war eben die Beseitigung der Zensur ausdrücklich verkündet worden.

Diese Maßnahme ist aber sofort dann nicht mehr „überflüssig", wenn man unter Zensur etwas mehr versteht als nur die Preßzensur".[6]) Dann fällt unter den Begriff Zensur auch die Zensur der Lichtspiele und dann müßte der Gesetzgeber ausdrücklich nicht nur den Belagerungszustand aufheben, sondern auch ausdrücklich nebenher bestimmen, daß eine Zensur nicht stattfindet.

Ueber den Umfang der proklamierten Zensurfreiheit bestanden anfangs Zweifel darüber, ob darunter auch die Lichtspiele fallen sollten.[7]) Um hier Klarheit zu schaffen, wandte sich die Vereinigung deutscher Filmfabrikanten an den Volksbeauftragten Scheidemann, der bei dem Aufruf mitgewirkt hatte, mit dem Ersuchen, die Stellungnahme der Reichsleitung bekanntzugeben. Das Antwortschreiben[8]) Scheidemanns v. 23. XI. 1918 lautete: „Die Reichsregierung hat jegliche Zensur, also auch die Filmzensur, aufgehoben. Ich empfehle Ihnen jedoch, in allen zweifelhaften Fällen nach wie vor sich mit dem Polizeipräsidium (gemeint ist Berlin) in Verbindung zu setzen, um nicht nachträglich

[2]) Ebenso Seeger, S. 5; Goldbaum, Ueberwachung des Films in Handbuch der Politik I S. 199; auch Eger S. 22.
[3]) Hellwig, Kommentar S. 39. [4]) S. 72 a.a.O.
[5]) Die neue Preßfreiheit, D.J.Z. 1919 Sp. 503 ff.
[6]) Siehe Anm. 5. [7]) Köther S. 72.
[8]) Siehe „Der Film" 1918 Nr. 48 S. 48; Köther S. 74.

auf Grund der allgemeinen Bestimmungen einem Verbot oder sonstiger wirtschaftlicher Benachteiligung ausgesetzt zu sein."

Mit diesem Schreiben Scheidemanns ist eine namens der Reichsregierung erteilte Interpretation der Ziff. 3 des Aufrufs erfolgt, die nicht mißverstanden und auch nicht umgedeutet werden kann. „Jegliche Zensur, auch die Filmzensur, ist aufgehoben." An dieser Feststellung läßt sich nicht rütteln. Was soll aber dann neben dieser eindeutigen Antwort der Reichsregierung der persönliche Rat Scheidemanns bedeuten, sich mit dem Polizeipräsidium in Verbindung zu setzen. Die Filmzensur war bekanntlich bisher eine Vorzensur. Und wenn Scheidemann von der Möglichkeit nachträglicher Eingriffe der Behörden spricht, so bringt auch er nur seinerseits wieder zum Ausdruck, daß die vorgängige Zensur gefallen ist. Nur in Zweifelsfällen, wo auf Grund allgemeiner Bestimmungen, z. B. des Reichsstrafgesetzbuches, ein Verbot möglich oder wirtschaftliche Benachteiligung z. B. durch Beschlagnahme des Films erwachsen konnte, soll mit dem Polizeipräsidum verhandelt werden.

Ziff. 3 des Aufrufes war also nicht nur eine „freiheitlich klingende Phrase",[9]) sondern war die Ursache eines Rechtszustandes, bei dem eine Zensur der Filme als unzulässig gelten mußte; sie war die erste reichsgesetzliche Regelung des Lichtspielwesens. Nach dem Dargelegten erscheint die gegenteilige Ansicht nicht mehr begründet, namentlich ist es ein logischer Fehler, sich auf den „klaren Wortlaut der Vorschrift" zu berufen, den man zuvor „mit Recht als zweifelhaft" bezeichnet hat.[10])

Weiter braucht die Frage, ob die Filmzensur mit der Theaterzensur (Ziff. 3 Satz 2 des Aufrufs) aufgehoben sei, nicht mehr näher geprüft zu werden, weil wir gesehen haben, daß an sich schon jegliche Zensur unstatthaft ist. Aber auch sonst wäre es nach der Tendenz des erwähnten Aufrufs viel natürlicher und ungezwungener, die Filmzensur der Theaterzensur hinzuzurechnen, als den grundsätzlichen, nur gewerblich interessierenden Unterschied zwischen Theater und Lichtspiel auch hier gelten zu lassen.[11])

Wenn also auch die Rechtslage an sich nach der Erklärung Scheidemanns nicht mehr zweifelhaft sein konnte, so standen doch damit die tatsächlichen Verhältnisse in den verschiedenen Bundesstaaten, darunter auch Bayern, nicht in Einklang. Es wurde auch jetzt noch eine Vorzensur ausgeübt, aber selbst in den Ländern, insbesondere Preußen, in welchen die Filmzensur auch tatsächlich beseitigt wurde, hätte der Staat noch genügend rechtliche Mittel gehabt, Auswüchsen im Lichtspielwesen wirksam entgegenzutreten, namentlich auf Grund § 184 R.St.G.B. Auch die allgemeinen Befugnisse der Behörden bezüglich des

[9]) Köther S. 75. [10]) Köther S. 72.
[11]) Vergl. Köther S. 74.

Schutzes der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung — Preußen! — wurden durch den Wegfall der Vorzensur nicht beseitigt. Es kann nun nicht geleugnet werden, daß in der Folgezeit bedauerlicherweise mitunter Filme fabriziert und vorgeführt wurden, die für Moral und Sittlichkeit eine große Gefahr bedeuteten. Diese Gefährdnung durch manche Schmutzfilme war sicherlich sehr ernst zu nehmen, selbst wenn man gewisse Uebertreibungen außer Betracht läßt und „dem Kino keine Schuld an den Sünden des Zeitgeistes zuschreiben will".[12])

Ueber die Ursachen der Mißstände kann man geteilter Meinung sein, immer wird man sagen müssen, daß sie hätten verhindert werden können, wenn die berufenen Polizeibehörden nicht versagt hätten.[13]) Darauf und nicht auf „die zensurlose, die schreckliche Zeit" [14]) sind m. E. zum größten Teil die unhaltbaren Zustände zurückzuführen, welche schließlich die Wiedereinführung der Filmzensur nötig machten.[15])

§ 13.

3. Ueber die Reichsverfassung zum Lichtspielgesetz.

Der Vorentwurf zur Reichsverfassung sah allerdings noch keine Zensur vor. § 21 bestimmte hier allgemein: „Eine Zensur findet nicht statt." Noch viel weniger wie beim Aufrufe der Volksbeauftragten konnte hier ein Zweifel darüber bestehen, daß sich diese Bestimmung auch auf die Filmzensur erstrecken sollte. Diese lakonisch kurze Regelung der Zensurfrage wurde jedoch nicht beibehalten, sondern der weitere Verfassungsentwurf, wie er der Nationalversammlung vorgelegt wurde, hatte in § 32 II folgenden Wortlaut: Eine Zensur, insbesondere auch eine Vorprüfung von Theater- und Lichtspielvorführungen, findet nicht statt. Der Schutz der Jugendlichen bei Lichtspielvorführungen und anderen öffentlichen Schaustellungen bleibt gesetzlicher Regelung vorbehalten.

Diese grundsätzliche Beseitigung aller Zensur wurde jedoch nicht Gesetz. An Stelle des § 32 trat ein anderer Art. 117, und endlich beschloß die Nationalversammlung, folgende Bestimmung als Art. 118 Abs. 2 in die Reichsverfassung aufzunehmen: Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugendlichen bei öffentlichen Schau- und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig.

Art. 118 gehört zum 2. Hauptteil der Reichsverfassung (Art. 109—165), der von den Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen handelt. Köther [16]) meint nun allerdings, Grund-

[12]) Flüggen, Das Kino und seine Gegner in Deutsche Lichtspielzeitung 1918/185.
[13]) Ebenso Hellwig S. 40. [14]) Hellwig S. 547.
[15]) Stern, Reichslichtspielgesetz S. 5/6. [16]) S. 79.

rechte und Grundpflichten der Reichsverfassung seien überhaupt keine juristischen Begriffe. Dieser eigenartigen Anschauung ist nicht beizutreten und sie wird auch nicht durch die anscheinend zur Bekräftigung angezogenen Ausführungen von Schmidt [17]) gestützt. Schmidt spricht vielmehr nur davon, daß es wenig zu bedeuten hat, ob die Rechtsgrundsätze (Gleichberechtigung vor dem Gesetz, Glaubens- und Gewissensfreiheit usw. usw.) in den verschiedenen Landesgesetzen standen oder nun — im Gegensatz zur Reichsverfassung 1871 — auch in die Reichsverfassung Aufnahme fanden.

Reine Schlagworte „ohne rechtlichen Gehalt“ [18]) waren dagegen die vom Abgeordneten Naumann vorgeschlagenen Grundsätze, wie z. B. freie Bahn dem Tüchtigen u. dgl. Die Grundrechte und Grundpflichten, wie sie die Reichsverfassung festlegt, sind aber „ein Ausschnitt unserer bestehenden Rechtskultur, eine originelle Schöpfung des deutschen Rechts“ [19]) oder, wie Beyerle [20]) sagt, „Stimmen des Rechts“.

Zweifel können nun aber über die Wirksamkeit der Bestimmungen bestehen. Zum Zwecke der Klärung dieser Frage wird man wohl den in der 2. Lesung der Nationalversammlung fallen gelassenen Art. 107 heranholen dürfen, „wonach die Grundrechte und Grundpflichten die Richtschnur und Grenze bilden für die Verwaltung und die Rechtspflege im Reich und in den Ländern; und man ist auf Grund des Wortlautes und des Sinnes der einzelnen Bestimmungen gezwungen, zu untersuchen,[21]) ob sie „konservierend — also verfassungsmäßige Garantie des Bestehenden — sind, oder ob nur rein deklaratorisch, oder ob sie programmatisch — also verfassungsmäßige Richtlinie für die Gesetzgebung — sind“.[22]) Auf Art. 118 angewandt, muß das letztere gelten. Bezüglich des allgemeinen Zensurverbotes wurde unmittelbares neues Recht geschaffen. Die Zensur der Lichtspiele dagegen, die einem Gesetze vorbehalten bleiben sollte, wurde nur mittelbar geregelt. Somit kann es auch nur als richtig gelten, daß das Reich von der konkurrierenden Gesetzgebung keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 7 Ziff. 10 R.V.).[23])

Inwieweit ist aber dann die bisherige landesrechtliche Regelung des Lichtspielwesens noch in Geltung geblieben? Hellwig [24]) und Köther [25]) sind der Ansicht, daß die landesrechtlichen Bestimmungen voll und ganz in Kraft blieben bezw. Gültigkeit erlangten, gleichviel, ob sie auf Gesetz oder auf Verordnung beruhten. M. E. dagegen darf man den klaren Wortlaut des Art.

---

[17]) R. Schmidt, Die Grundlinien d. deutsch. Staatswesens, S. 194.
[18]) Düringer, Grundrechte und Grundpflichten, J.W. 1919 S. 701.
[19]) Vergl. Anm. 18.
[20]) Die Verfassung des Deutschen Reichs S. 49.
[21]) Koch, Die Grundrechte in der Verfassung, D.J.Z. 1919 S. 609.
[22]) Siehe Anm. 18. [23]) Ebenso Köther S. 80.
[24]) Kommentar S. 42. [25]) S. 81 a.a.O.

118/II R.V. nicht außer Acht lassen, der für eine vom Zensurverbot abweichende Bestimmung ausdrücklich ein Gesetz verlangt. Art. 118/II sieht also für die Filmzensur nicht bloß eine besondere Regelung durch das Reichs- oder Landesrecht vor, wie Köther in Verkennung des Standpunktes von Düringer [26]) meint, der ja im Gegenteil von einer besonderen Regelung durch Reichs- oder Landesgesetz spricht. Unzulässig war also nach der Reichsverfassung die Filmzensur in all den Ländern, die ein derartiges Lichtspielgesetz nicht hatten oder nicht einführten. Dazu gehört auch Bayern. Das Polizeistrafgesetzbuch ist m. E. kein besonderes Gesetz, d. h. Lichtspielgsetz im Sinne des Art. 118/II R.V. Aber auch in Bayern wurden nach wie vor die Filme zensiert, wenn auch in einer Weise, die mitunter sehr lax genannt werden muß.

Die eingerissenen Mißstände hatten aber doch wenigstens ein Gutes gehabt. Sie beschleunigten die Schaffung eines Reichslichtspielgesetzes und damit war endlich einmal der seit Jahren nötige Schritt getan, der zu einheitlichem Recht, zum Reichsfilmzensurrecht führte.

Auf eine Interpellation hin legte die Reichsregierung [27]) einen unter der Mitwirkung der zuständigen Ministerien, der Interessengruppen und der verschiedenen Verbände zustandegekommenen Entwurf dem Reichsrat vor.[28]) Mit verschiedenen, teilweise erheblichen Aenderungen kam der Entwurf in die Nationalversammlung und wurde nach erster Lesung am 17. I. 1920 an den 23er Auschuß zur Beratung überwiesen.[29]) Auch hier wurden verschiedene Ergänzungen und Aenderungen vorgenommen. Am 15. April wurde der Entwurf ebenfalls wieder nach einigen Aenderungen in 2. und 3. Lesung von der Vollversammlung der Nationalversammlung angenommen.[30]) Am 12. Mai 1920 erklärte der Reichspräsident das Gesetz für vollziehbar; veröffentlicht wurde es am 15. Mai in Nr. 107 des R.G.Bl. S. 953 ff. Am 29. Mai 1920 ist es in Kraft getreten.

II. Abschnitt.

Das Recht des Lichtspielgesetzes.

Bei der nunmehr folgenden Darstellung des seit dem 12. Mai 1920 bezw. 29. Mai geltenden deutschen öffentlichen Lichtspielrechtes wird im Rahmen dieser Arbeit darauf verzichtet, das Lichtspielgesetz in allen seinen Bestimmungen zu erörtern oder eine vollständige, wenn auch beschränkte Uebersicht über seine Grundzüge zu geben; es soll vielmehr versucht werden, einzelne

[26]) S. 207 a.a.O. [27]) Drucks. Nr. 1092.
[28]) Vergl. hierzu insbesondere Treitel, Der Gesetzentwurf über die Filmzensur, D.Str.R.Ztg. 1920 S. 30 u. f.
[29]) 139. Sitzung, Drucks. Nr. 4462.
[30]) Nat.Ver. 1920, 162. Sitzung Bd. 333 S. 5168 ff.

Rechtsfragen zu behandeln, die Anspruch auf besondere Beachtung erheben können, sei es, daß sie in den vorliegenden filmrechtlichen Kommentaren und Arbeiten nicht genügende oder eine mit der Ansicht des Verfassers nicht in Einklang stehende Würdigung erfahren haben.

§ 14.

1. Das Lichtspielgesetz als Reichsverwaltungsgesetz.

Das Lichtspielgesetz v. 12. Mai 1920 ist ein Verwaltungsgesetz, wie auch schon die früheren landesrechtlichen Filmgesetze und Verordnungen auf dem Gebiete der öffentlichen staatlichen Verwaltung lagen. Es ist also ein solches Gesetz, das die Tätigkeit des Staates zur Wahrung und Förderung der gemeinsamen Interessen des Volkes auf dem Gebiete des Lichtspielwesens regelt, wobei der Staat zwischen sich und dem Staatsbürger — richtiger einer Einzelperson— ein Rechtsverhältnis ordnet, das infolge der Unterordnung des Staatsbürgers auf der einen Seite, der Herrschaft der Staatsgewalt auf der anderen Seite die Natur eines öffentlich-rechtlichen Verhältnisses besitzt,[1]) und zwar ist es das Reich selbst, das hier die Beziehungen zwischen Staat und Untertanen gesetzmäßig geregelt, ein Reichsverwaltungsgesetz erlassen hat, nachdem es von seinem in der Reichsverfassung begründeten Gesetzgebungsrechte (Art. 7 Ziff. 20) Gebrauch gemacht hatte.

Daraus und aus der Uebernahme der polizeilichen Gesichtspunkte in das Reichsgesetz ergibt sich zunächst einmal die wichtige Folge, daß für die Landesgesetzgebung — abgesehen von den Ausnahmen des Lichtspielgesetzes selbst — grundsätzlich kein Raum mehr ist. Daran ändert auch das den Landesbehörden durch § 4 Lichtspielgesetz eingeräumte Widerrufsrecht nichts. Die Landesbehörden können hier zwar eine Art Nachzensur ausüben, die aber rechtlich nicht allein ein Filmverbot begründen kann, verboten kann in einem solchen Falle ein Film nur wieder durch die Reichszensur — Oberprüfstelle — werden. Die früheren Landesgesetze und Verordnungen bestehen also weiterhin weder zu Recht, noch können solche in Zukunft erlassen werden. Diese Beschränkung bezieht sich aber nicht nur auf die Präventivpolizei selbst, sondern jedes polizeiliche Einschreiten wegen des Inhalts oder der Wirkung eines zugelassenen Filmes ist grundsätzlich unzulässig.[2]) „Reichsrecht bricht Landesrecht" (R.V. Art. 13 Abs. 1). Jedoch wird die Materie nur insoweit von diesem Rechtsgrundsatz betroffen, als das

[1]) Vgl. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts; Merkel S. 30.

[2]) Ebenso Hellwig, Kommentar S. 55; Goldbaum, R.L.Sp.G. S. 21; vgl. Seeger, R.L.Sp.G. S. 44; Köther, S. 89.

Reichsgesetz die Regelung für sich in Anspruch nehmen wollte. Die Zuständigkeit des Landes bezw. der Landespolizeibehörden auf anderen Gebieten, selbst wenn sie in Zusammenhang mit dem Lichtspielwesen stehen — z. B. Baupolizei, Feuerpolizei — ist vom Reichslichtspielgesetz nicht berührt worden.

Dem Range nach steht das Reichslichtspielgesetz neben den übrigen Reichsgesetzen, wobei es wie andere Reichsgesetze auch ein Spezialgebiet regelt. Soweit es mit anderen Reichsgesetzen — z. B. Reichspreßgesetz — in Widerspruch steht, ist es nicht etwa ungültig, sondern besitzt als gesetzmäßige lichtspielrechtliche Regelung neben und gerade trotz der andere Rechtsgrundsätze enthaltenen Reichsgesetze, allein und vor ihnen volle Gültigkeit.[3]) Im früheren Rechte dagegen war immer zu prüfen, ob die landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen mit dem Reichsrecht auch in Einklang standen und wo dies nicht der Fall war — in vorliegender Arbeit wurde allgemein ein Verstoß gegen das Reichspreßgesetz angenommen —, war diese landesrechtliche Relegung unwirksam. Das einzige Reichsgesetz, das in rechtlicher Beziehung dem Reichslichtspielgesetz nicht neben-, sondern übergeordnet ist, ist die Reichsverfassung; gegen deren Bestimmungen verstößt aber das Reichslichtspielgesetz in keiner Weise; im Gegenteil, es ist, wie schon ausgeführt,[4]) die Reichsverfassung die Grundlage für das R.L.G.

Der Staat nun nimmt in diesem Lichtspielgesetz den Untertanen gegenüber die Stellung einer potentior persona ein.[5]) Der Staat verbietet in Einschränkung der freien Betätigung des Staatsbürgers von vorneherein und grundsätzlich jede öffentliche Aufführung oder das In-den-Verkehrbringen eines Films — — generelles Polizeiverbot —, wenn er nicht von den zur Prüfung berufenen Organen — den Prüfstellen — zugelassen ist — Erlaubnisvorbehalt —.[6]) Damit ist aber auch schon die rechtliche Natur der Stellung des Staatsbürgers dem Staate gegenüber gekennzeichnet. Gewiß, die einmal erteilte Befugnis, das Gewähren des Vorführendürfens ist nur die Folge der auf Grund objektiven Rechtes tätig gewordenen Behörde, ist also Reflexrecht. Jedoch ist dieses Recht nicht bloß reines Reflexrecht,[7]) sondern die gewährte Erlaubnis ist, wie Görres[8]) mit Recht bemerkt, bereits subjektives-öffentliches Recht des Privaten. Dieser hat nämlich auf Grund der ihm durch die Prüfstellen gewährten, für das ganze Reichsgebiet geltenden Zulassung einen negatorischen Anspruch gegen jede Polizeibehörde, welche ihn in der

[3]) Vgl. Merkel S. 30; falsch ist die Ansicht Görres: Das L.G. i. Lichte des Verw.-Rechts S. 2, daß das R.L.G. auch gegen den durch die Gew.O. verkündeten Grundsatz der Gew.-Freiheit verstoße; Hellwig S. 55.

[4]) § 13 S. 81 ff. [5]) Fleiner, a. a. O. S. 63.

[6]) Vgl. Görres, Das Lichtspielgesetz im Lichte des Verwaltungsrechts S. 2; Köther, S. 87.

[7]) Merkel, S. 32. [8]) a .a. O. S. 3.

Ausübung der Erlaubnis hindern wollte.[9]) Daß aber durch Reflexwirkung dieses subjektiven öffentlichen Rechtes ein privatrechtlicher Schutzanspruch gegenüber jeden störenden Dritten entstehen soll, ist eine These,[10]) die m. E. nicht vertreten werden kann. Denn daß der privatrechtliche Schutzanspruch nicht auf den öffentlich-rechtlichen Anspruch sich gründen kann, wird daraus klar ersichtlich, daß durch das ev. Fehlen des öffentlich-rechtlichen Anspruchs auf das Vorführendürfen — d. h., wenn der Film ohne Zulassung vorgeführt wird — gleichwohl der privatrechtliche Anspruch auf Unterlassung der Störung durch einen Dritten nach wie vor bestehen bleibt. Einer Klage auf Unterlassung der Störung oder auf Schadensersatz wird der Dritte nie mit dem Einwand entgegentreten können, der Lichtspielunternehmer habe keinen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Vorführung gehabt.

Aus dem Umstand, daß die Filmprüfstellen nicht frei schalten und walten können, sondern durch das Gesetz gebunden sind,[11]) kann auch in anderer Hinsicht ein subjektives öffentliches Recht des um die Vorführung Nachsuchenden hergeleitet werden. Einmal hat der Antragsteller ein Recht darauf, daß die Prüfstelle überhaupt tätig wird, wenn er ihr einen Film zur Prüfung vorlegt, denn wenn die Zulassung eines Filmstreifens auf Antrag erfolgt (§ 1 Abs. II Satz 1 L.G.), dann ist die Zensurtätigkeit der Behörde eine unumgängliche Notwendigkeit. Weiter hat der Antragsteller Anspruch darauf, daß die Prüfstelle im gesetzmäßig formellen Verfahren entscheidet und daß sie materiellrechtlich ein Verbot nur dann ausspricht, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür, die Versagungsgründe des § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 2 gegegen sind; anderenfalls muß die Zulassung erfolgen.[12])

Die Zulassung[13]) selbst ist ihrer Natur nach keine Genehmigung, sondern nur eine Erlaubnis. Das Gesetz spricht zwar selbst an einigen Stellen (§ 15/II, § 17; vgl. auch A.-V. B., 6) von Genehmigung — Genehmigung ist eine Willenserklärung, die ein Rechtsgeschäft erst voll wirksam macht —, diese unrichtige Bezeichnung muß aber im Sinne von Erlaubnis verstanden werden. Irgendwelche Folgen ergeben sich hieraus natürlich nicht, insbesondere hat das Fehlen der polizeilichen „Genehmigung" keinerlei rechtsvernichtende Wirkungen im Gefolge, weder in öffentlich-rechtlicher, noch privatrechtlicher Beziehung.

Träger der Polizeierlaubnis ist der zugelassene Bildstreifen, nicht etwa der Antragsteller. Ist der Film einmal zugelassen, dann verliert er diesen Charakter grundsätzlich nicht mehr,

---

[9]) Ebenso Seeger S. 12; a. M. Josef Julius, S. 38 mit mißverstandener Begründung siehe dort Fußnote 3.

[10]) Vgl. Görres, S. 3 unten.

[11]) Jellineck, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 239.

[12]) Ebenso Merkel, S. 32.

[13]) Bezüglich der rechtlichen Natur der Zulassungskarte vgl. Conrad, D.J.Ztg. 1927 Sp. 218.

wenn auch ein Wechsel in der Person des Eigentümers oder Vorführungsberechtigten eintritt oder selbst, wenn, wie Görres bemerkt,[14]) ein fehlerhaft Besitzender, z. B. der Dieb oder Hehler, den Film zur Vorführung bringt.

Der Wirkung nach ist die Zulassung rechtsbegründender Art, sie ist konstitutiver Verwaltungsakt.[15]) Daraus ist mit Görres[16]) der für eine spätere Ueberlegung sehr wichtige Schluß zu ziehen, daß die Zulassung eines Films für Verwaltungsbehörden und Gerichte — von der Ausnahme des Widerrufsverfahrens natürlich abgesehen — verbindlich ist und daß das Urteil einer Prüfstelle nicht etwa durch ein Strafgericht angreifbar ist. Hiergegen ist der Bescheid der Prüfstelle im Falle des § 1/II Satz 3, wenn der Bildstreifen zu ausschließlich wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken in öffentlichen oder als öffentlich von der Landeszentralbehörde anerkannten Bildungs- oder Forschungsanstalten zur Vorführung gelangen soll, nur deklaratorisch. Ein Spruch der Prüfungsstelle ist aber hier wohl überhaupt nicht veranlaßt; die Prüfstelle wird vielmehr durch einfache Büroverfügung den Antragsteller auf die Befreiung des Films von einer Zulassung hinweisen.[17]) Einem solchen Bescheid kommt keine rechtsbegründende Wirkung zu. Der Strafrichter könnte also entgegen der Stellungnahme einer Prüfstelle zu einer Verurteilung gelangen, falls er die Voraussetzungen durch § 1/I Satz 3 L.G. nicht als vorliegend erachtet. Entgegen der von Görres[18]) vertretenen Ansicht ist aber die Anerkennung eines Instituts als öffentliche Bildungs- oder Forschungsanstalt durch die Landeszentralbehörde allgemein bindend; denn nach dem im Zusammenhang mit § 1/I Satz 3 zwingenden Wortlaut der Ausführungsverordnung hat die Landeszentralbehörde das alleinige Recht[19]) einer Anstalt den Charakter der vom Gesetz verlangten Eigenschaft zu verleihen.[20]) Die Anerkennung der Oeffentlichkeit durch die Allgemeinheit genügt also keineswegs, es kann deshalb auch keine private Lehranstalt als öffentlich anerkannt gelten, weil sie der öffentlichen Benutzung zugänglich ist; erst durch ausdrückliche Verleihung bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen wird eine solche Anstalt zur öffentlich anerkannten.

Die Eigenschaft wurde in Bayern folgenden Anstalten durch die Staatsregierung zugesprochen:

1. Bayerische Akademie der Wissenschaften in München,
2. Handelshochschule in München,
3. Handelshochschule Nürnberg,
4. Höhere Fachschule für Phototechnik in München,

---

[14]) Görres, S. 5. [15]) Ebenso Stern, S. 11. [16]) Görres, S. 4.
[17]) Vgl. Szczesny R.L.G. S. 21. [18]) Görres, S. 4.
[19]) Szczesny S. 22; Hellwig, S. 66; vgl. auch Seeger S. 10.
[20]) Goldbaum, R.L.G. § 14/14, überträgt dieses Recht irrtümlicherweise dem Reichsinnenminister.

5. Deutsches Museum in München,
6. Arbeitermuseum München,
7. Landesgewerbeanstalt Nürnberg,
8. Pfälzisches Gewerbemuseum Kaiserslautern,
9. Polytechnischer Verein München,
10. Gewerbeförderungsinstitut der Handwerkskammer von Oberbayern,
11. Deutsche Filmschule in München.

Es steht der Landeszentralbehörde natürlich frei, weitere Anstalten auszuzeichnen oder den schon als öffentlich anerkannten diesen Charakter wieder zu nehmen, falls die Verhältnisse sich geändert haben.

§ 15.

2. Die Prüfstellen als Zensurbehörden.

Zur Durchführung der Filmzensur hat das Reichslichtspielgesetz besondere staatliche Organe ins Leben gerufen, die Prüfungsstellen, oder, wie die Ausführungsverordnung sagt, die Prüfstellen.[1]) Im amtlichen Verkehr führen sie die Bezeichnung Filmprüfstellen mit der Ortsangabe ihres Sitzes, und nachdem bisher nur in Berlin und München Prüfungsstellen errichtet wurden (§ 8/I) haben wir im Deutschen Reiche also nur die Filmprüfstelle Berlin bezw. München (A.V. Abschn. C Ziff. 1). Die Prüfstellen weichen in ihrer Zusammensetzung ganz erheblich von den Zensurbehörden des früheren Rechtes ab. Die Zensur wurde früher in der Regel nur von einem einzigen Polizeibeamten ausgeübt, der im Bürowege nach rein verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten über das Schicksal eines Films zu entscheiden hatte. Die gegen eine solche bürokratische Handhabung der Zensur schon immer erhobenen, in der Hauptsache auch begründeten Bedenken und die sicherlich nicht unberechtigten Forderungen auf Beiziehung von Laien, d. h. Nichtbeamten, haben eine kollegiale Zusammensetzung der Prüfstelle im L. G. gebracht, die nunmehr aus einem beamteten Vorsitzenden und aus Beisitzern bestehen (§ 9/I Satz 1 L.G.) und sämtlich vom Reichsminister des Innern ernannt werden. Bezüglich der zeitlichen Dauer der Ernennung der beamteten Vorsitzenden ist keine Bestimmung getroffen. Er kann also auf Lebenszeit oder nur vorläufig angestellt werden, während die Beisitzer nur für die Dauer von 3 Jahren ihre Funktionen ausüben (A.V. C 3). Ihrer mehrmaligen Berufung zum Amte eines Beisitzers steht natürlich nichts im Wege.

---

[1]) Die Prüfstellen sind sehr stark in ihrer Besetzung abgebaut worden; so besitzt die Münchner Prüfstelle nur eine Kammer, einen etatmäßigen Beamten und zwei Angestellte.

Mit der Ernennung zum Vorsitzenden wird der Charakter eines Reichsbeamten [1a]) erworben. Ob der Betreffende schon Staatsbeamter war oder nicht, ist gleichgültig, es wird lediglich verlangt, daß die Vorsitzenden Persönlichkeiten von pädagogischer und künstlerischer Bildung sein sollen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 L.G.).[2]) Die Bestimmung hierüber ist Sache des Reichsministers des Innern.

Einen weiteren Berufbeamten, der im L.G. selbst nicht vorgesehen ist, hat die Ausführungsverordnung der Prüfstelle zugeteilt, nämlich den Leiter der Prüfstelle; dieser ist nicht Vorsitzender und daher auch nicht Mitglied der Prüfungskammer, er steht an der Spitze der Prüfstelle. Diesem Verwaltungsbeamten obliegen daher nur die Aufgaben der Organisation und die Dienstaufsicht und die Geschäftsführung der Prüfstelle [3]); von einer Mitwirkung bei den Entscheidungen der Prüfstelle ist er ausgeschlossen. Für seine Berufung ist m. E. auch nicht der Reichsminister des Innern, sondern der Reichspräsident zuständig.[4]) Da der Leiter der Prüfstelle nur auf Grund der A.V., nicht aber auf Grund des L.G. in die Organisation der Prüfstellen eingeschaltet ist, hält Görres [5]) die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung für zweifelhaft; er will sie aufrecht erhalten, wenn das Haushaltsgesetz des Reichs die Bezahlung des Leiters vorsieht. Darauf ist aber wohl nicht das Hauptgewicht zu legen; denn der Leiter [6]) könnte auch sein Amt nur als übertragenes Nebenamt ausüben, wobei seine Bezahlung allein wegen seiner hauptamtlichen Tätigkeit erfolgt.

M. E. steht der Aufstellung eines Leiters deshalb nichts im Wege, weil er ja auch dem Zwecke seiner Spitzenstellung nach keine Funktionen eines Mitglieds der Prüfungsstelle (Kammervorsitzender und Beisitzer) ausübt oder doch nicht ausüben soll und darf. Vergleicht man aber § 10 R.L.G. mit A.V. Abschn. C 4, so ergibt sich ein Widerspruch zwischen Gesetz und Ausführungs-V.O., der hier die Ungültigkeit der letzteren zur Folge haben muß. Nach § 10 R.L.G. sind nämlich die Beisitzer ausdrücklich vom Vorsitzenden durch Handschlag zu verpflichten. Vorsitzender im Sinne dieser Bestimmung ist aber der beamtete Vorsitzende des § 9 Satz 1 L.G.; das L.G. kennt gar keinen anderen Vorsitzenden. Gleichwohl überträgt aber die A.V. einem

---

[1a]) Vgl. Stenglein, Nebengestze I, S. 528 Anm. 1 u. 2.

[2]) Ausschußbericht S. 26 — vgl. Nat.Vers.Sten.Ber. 162, Sitzung S. 5168.

[3]) Vgl. A.V. C 3 Satz 2; ebenso Seeger, S. 71; vgl. auch die v. Staatsminister d. I. erlassene Geschäftsanweisung für die Filmprüfstellen in Berlin und München, abgedr. z. B. bei Hellwig, Kommentar S. 190 ff.

[4]) § 1 Reichsbeamtengesetz in Verb. mit § 4 Ueberg.Ges. v. 4. III. 1919 (R.G.Bl. S. 285) u. Art. 179 R.V.

[5]) S. 33 Anm. I zu § 9.

[6]) Das ist bei der Münchner Prüfstelle der Fall.

anderen Beamten, eben dem durch die A.V. neu geschaffenen Leiter der Prüfstelle diese Aufgabe zur Verpflichtung der Beisitzer. Diese Bestimmung steht also mit dem Gesetze nicht in Einklang und ist daher m. E. rechtsungültig, eine Folge, die bisher auch von den ehemaligen Leitern der Filmprüfstelle Berlin [8]) übersehen worden ist.[9]) Zu Recht besteht dagegen die Aufgabe des Leiters, sich bei der Verpflichtung der Beisitzer, d. h. also bei der Verpflichtung durch den Vorsitzenden zu Beginn ihrer Tätigkeit, die nicht dem Lichtspielgewerbe angehören, sich zu vergewissern, daß sie an diesem Gewerbe nicht geschäftlich oder beruflich beteiligt sind (A.V. Abschn. C 4 Satz 2 in Verb. mit § 9 Abs. 1 Satz 3 L.G.), während wiederum eine etwaige Befangenheit der Beisitzer im einzelnen Falle vom Vorsitzenden zu berücksichtigen ist.

Zu den Mitgliedern einer Prüfstelle (Kammer) gehören neben dem Vorsitzenden auch die Beisitzer. Die Frage, was für eine Tätigkeit sie innerhalb der Kammer auszuüben haben, läßt sich einfach beantworten. Nach der Vorschrift des Gesetzes selbst haben sie bei der Entscheidung der Prüfstelle, d. h. also mit dem Kammervorsitzenden, mitzuwirken. Sie haben selbständiges Stimmrecht.

Sie sind aber keine Laien wie z. B. die Schöffen; im Gegenteil, Voraussetzung ihrer Berufung muß ihr Sachverständnis (§ 9/1 Satz 2) sein.[10]) Sie sind aber wieder keine Sachverständigen im gewöhnlichen Sinne des Wortes [11]); Sachverständige haben nur ein Gutachten abzugeben, aber keinen Urteilspruch zu fällen. Weiter sind die Beisitzer auch keine Beamte, weil bei ihnen das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis fehlt.[12]) Im übrigen haben sie aber den Beamten ähnliche Rechte und Pflichten.[13]) Die Natur der eigentümlichen rechtlichen Stellung der Beisitzer wird wohl am besten damit getroffen, wenn man sie als sachverständige Richter [14]) oder besser als sachkundige bezeichnet und sie etwa mit den Handelsrichtern vergleicht.[15]) Dabei wird aber wieder von Merkel [16]) dargelegt, daß das Amt des Beisitzers im Gegensatz zu dem des Handelsrichters (vgl. § 112 G.V.G.) nicht an seiner Person haftet, solange er sein Amt nicht ausübt; ein weiterer Unterschied besteht auch noch in der Verschiedenheit der Verpflichtungen: Der Handelsrichter wird eidlich (§ 111 G.V.G.), der Beisitzer nur mit Handschlag (§ 10 L.G.) verpflichtet.

Doch kann daran festgehalten werden, daß die Beisitzer unabhängige Richter mit Sachverständnis sind, und auch den be-

[8]) Vgl. Liepa L.G. S. 28 Anm. 1 u. 2. zu § 10.
[9]) Vgl. Seeger, R.L.G. S. 78 Anm. 1 zu § 10; Merkel, S. 71.
[10]) Ebenso Liepe, S. 26 Anm. 2.
[11]) Seeger, S. 72 Anm. 4 zu § 9. [12]) Hellwig, S. 155.
[13]) Goldbaum, S. 67 Anm. 2 zu § 9. [14]) So z. B. Görres, S. 37.
[15]) Seeger, S. 72 (Handelsrichter § 107 ff. G.V.G.).
[16]) S. 70; vgl. weiteres die eingehenden Ausführungen Merkels über die Stellung der Beisitzer, S. 67—71.

amteten Vorsitzenden der Spruchkammer charakterisiert seine Selbständigkeit und Selbstverantwortung zum Verwaltungsrichter. Jedoch muß hier bezüglich des Vorsitzenden eine Einschränkung gemacht werden. Wenn nämlich die Unabhängigkeit in allen Fällen gegeben wäre, dann müßte man wohl die Prüfstellen als Verwaltungsgericht ansehen. Der Kammervorsitzende ist aber dann von jeder Anweisung bezüglich seiner Entscheidung frei, für ihn müßte dann Art. 102 R.V. zutreffen.

Wegen Klärung der Frage, ob die Prüfstellen Verwaltungsgerichte sein sollen, hat am 13. Juli 1922 im Reichmin. d. I. eine kommissarische Besprechung stattgefunden.[17]) Aus dem Gesetze selbst oder der Begründung zum Gesetze ist nichts Näheres zu entnehmen. Der Aufbau und die Funktion der Prüfstellen könnte allerdings darauf hinweisen, daß es Verwaltungsgerichte sein sollen.[17a] Dafür spricht auch, daß kein Gericht und keine Verwaltungsbehörde die rechtskräftigen Entscheidungen der Prüfstelle umstoßen kann. Weiter haben die Prüfstellen nur das Gesetz anzuwenden; für Zweckmäßigkeitsfragen ist nur innerhalb des Rahmens des Gesetzes Raum. In dem Verfahren ist nun aber kein Vertreter des öffentlichen Interesses vorgesehen. Insbesondere sagt § 12 Abs. II L.G., der nach der herrschenden und richtigen Ansicht dem Vorsitzenden das Recht gibt, Beschwerde gegen die Zulassung eines Films einzulegen, nichts davon, daß der Vorsitzende hier das öffentliche Interesse zu vertreten hat. Er wird gewöhnlich nur dann selbst Beschwerde einlegen, wenn die Zulassung gegen seinen Willen erfolgt ist und nach pflichtgemäßem Ermessen eine Anfechtung des Kammerbescheides nötig erscheint. Das wird z. B. dann der Fall sein, wenn die Kammer trotz geteilter Ansicht der beigezogenen Sachverständigen einen Film zugelassen hat, oder wenn ein Bildstreifen zugelassen worden ist, hinsichtlich dessen nach wie vor die Möglichkeit besteht, daß seine Vorführung Störungen hervorrufen werde. Jedoch kann das Interesse des Reichs an einer Beschwerdeeinlegung auch gegeben sein, wenn der Vorsitzende selbst für die Zulassung des Bildstreifens gestimmt hat, z. B. wenn irrtümlich ein Bildstreifen zugelassen wurde, der bereits früher im Beschwerde- oder Widerrufsverfahren von der Oberprüfstelle verboten worden ist. Kann nun in solchen Fällen und im allgemeinen dann, wenn eine Beschwerde nach dem Willen des Vorsitzenden nicht erfolgen würde, dieser auf dem Dienstwege angehalten werden, Beschwerde einzulegen?

In der kommissarischen Besprechung v. 13. Juli 1922 im Reichsministerium des Innern wurde diese Frage von dem zuständigen Ministerialreferenten bejaht und darauf hingewiesen,

---

[17]) Aus den Akten der Filmprüfstelle München.

[17a]) Conrad, D.J.Ztg. 1927 Sp. 1146 führt ebenfalls aus, daß die Tätigkeit der Prüfstellen keine verwaltende ist, sondern der Rechtsprechung angehört.

daß die Prüfstellen wohl den Verwaltungsgerichten ähnlich seien, daß sie aber selbst keine Gerichte sind. Insbesondere seien die amtlichen Prüfer keine richterlichen Beamten. Sie können weder Zeugen, noch Sachverständige eidlich vernehmen, noch Beweiserhebungen vornehmen, noch eidesstattliche Versicherungen entgegenzunehmen. Seeger [18]) weist aber in seinem Kommentar mit Recht darauf hin, daß diese Umstände nur als technische Mängel des Gesetzes anzusehen sind und an der Feststellung, daß der Vorsitzende innerhalb seiner Prüfertätigkeit Verwaltungsrichter ist, nichts ändern können.

Auch die weiter in der vorerwähnten Besprechung vorgebrachten Gegengründe, daß es sich beim Lichtspielrecht um materielles Polizeirecht handle, daß die Prüfstellen keine oder nur wenige richterliche Funktionen hätten u. ähnl., sind falsch und können zum wenigsten nicht überzeugen.

Wenn hier gleichwohl die Anweisung der Aufsichtsbehörde an den Vorsitzenden in bestimmten Fällen Beschwerde — auch gegen seine Ueberzeugung — einzulegen als zulässig angesehen wird, so doch nur aus der Ueberlegung heraus, daß der Vorsitzende hier keine Prüfungstätigkeit ausübt, also kein Verwaltungsrichter ist, sondern nur eine verwaltungsmäßige Amtshandlung vornimmt, zu der er eben als Verwaltungsbeamter verpflichtet ist.[19])

Neben den beiden Prüfstellen Berlin und München wurde eine Oberprüfstelle in Berlin errichtet. Berlin ist schon von vornherein im Gesetz als Sitz der Oberprüfstelle bestimmt worden (§ 8/I Satz 2). Diese Maßnahme ist nur zweckmäßig und billig, nachdem in Berlin der weitaus überwiegende Teil der Filmindustrie ansässig ist. Die Aufgaben der Oberprüfstelle sind zweierlei: Sie haben einmal als 2. Instanz über die gegen die Urteile der Filmprüfstelle erhobenen Beschwerden zu entscheiden (§ 8 L.G.) und weiter sind sie zuständig zum Widerruf der Zulassung eines Films, wenn die Landeszentralbehörde den Widerruf nach § 4 L.G. beantragt hat (A.V.O. Abschn F Ziff. 2).

Im übrigen finden auf die Oberprüfstelle die Bestimmungen über die Prüfstellen und das Verfahren vor diesen sinngemäße Anwendung. An ihrer Spitze steht also ebenfalls ein Leiter, dem durch die Ausführungsverordnung aber noch besondere Aufgaben zugewiesen sind. Soweit er über interne Meinungsverschiedenheiten der Prüfstellen entscheidet (A.V. F 4 letzter Satz) oder auf eine gleichmäßige Behandlung der Dienstgeschäfte hinwirkt (a. a. O. Satz 1), und Bestimmung über das Verfahren erläßt, begegnet diese Tätigkeit keinen Bedenken. Der Leiter soll aber auch noch seinen Einfluß geltend machen, daß bei den Prüfstellen gleiche Prüfungsgrundsätze beachtet werden. Um diese Aufgabe durchführen zu können, ist er berechtigt, an den Sitzungen

[18]) S. 71. [19]) Ebenso Seeger, S. 79.

— wohl auch an den nichtöffentlichen — teilzunehmen, keinesfalls aber wird er durch diese Teilnahmeberechtigung auch stimmberechtigt, und kann auch die Leiter der Prüfstellen, die Vorsitzenden der Kammern und die Besitzer, zu gemeinsamer Beratung über gleiche Prüfungsgrundsätze zusammenrufen.[20]) So sehr eine mögliche Gleichmäßigkeit und Einheitlichkeit in den Entscheidungen der Prüfstellen aus Gründen der Rechtssicherheit zu wünschen ist, so muß doch daran festgehalten werden, daß, wie in den vorgehenden Ausführungen des öfteren betont wurde, die zur Entscheidung berufenen Mitglieder der Prüfstellen in ihrem Urteil voll und ganz unabhängig sind. Eine Pflicht, die bei den Beratungen aufgestellten Grundsätze zu beobachten, besteht also nicht, und letzten Endes wird es immer eine Folge der jeweiligen Zusammensetzung der Kammern sein, falls abweichende Entscheidungen vorkommen, die sich trotz aller auf Einheitlichkeit gerichteten Bestrebungen nie werden ganz vermeiden lassen.

Die Prüfstellen nun haben ihre Entscheidung entgegen dem früheren Recht, wo der Zensurbehörde Gang und Ausführung der Prüfung durch keine Rechtsvorschrift vorgezeichnet war, nach dem im Gesetze selbst (L.G. §§ 11, 14—16, A.V. Abschnitt D) festgelegten Verfahren zu treffen. Welcher Natur ist nun dieses Verfahren? Ist das Verfahren Prozeßverfahren? Unter Berufung auf Mayer[21]) wird diese Frage von Merkel[22]) verneint mit der Begründung, daß dem Prüfungsverfahren das Wesentlichste eines Prozeßverfahrens fehle, nämlich die Partei. Zum Prozeßverfahren gehört nun allerdings eine Partei. Aber diese ist ja vorhanden! Partei ist der Antragsteller bezw. sein bevollmächtigter Vertreter. Diesen Personen will aber Merkel deshalb keine Parteieigenschaft zubilligen, da sie keinen Anspruch auf mündliche Verhandlung, ja nicht einmal das Recht hätten, von der Prüfstelle gehört zu werden. Sie seien lediglich zur Verhandlung zu laden. Die Begründung, die Merkel[23]) für seine Ansicht gibt, ist m. E. falsch und findet im Gesetz keine Stütze. Im Gegenteil, das Gesetz § 13 Abs. 2 Satz 2 schreibt beim Beschwerdeverfahren ausdrücklich vor, daß der Antragsteller oder sein Vertreter auf Verlangen zu hören ist; in diesem Falle hat er also sehr wohl Anspruch auf Gehör.[24]) Daß dies aber auch für die Verhandlung vor den sonstigen Prüfstellen gelten muß, wird von Hellwig[25]) richtig erkannt. Was sollte es auch schon für einen Sinn haben, den Antragsteller zu laden, wenn man ihm dann doch bedeuten kann, daß er nichts zu sagen

[20]) Ueber die diesbezügliche verdienstvolle Tätigkeit des Leiters siehe Leibig: Die Filmzensur, Südd. Filmztg. 1924 Nr. 34 S. 1.
[21]) O. Mayer: Verw.R. I S. 141.
[22]) S. 75. [23]) Ebenso S. 75.
[24]) Ebenso Goldbaum, S. 63 Anm. 6 zu § 13; Stern, S. 67.
[25]) Hellwig, Komm. S. 159.

habe. Die Ladung soll ja vielmehr den Antragsteller in die Lage versetzen, zum Prüfungstermine zu erscheinen, um eben dort seine Stellung vertreten zu können.[26]) Wenn er darin nach Belieben gehindert werden kann, dann ist jede Ladung überflüssig; sie ist aber zwingend vorgesehen.

Daraus ergibt sich dann aber auch logischerweise, daß dem Antragsteller ein Anspruch auf mündliche Verhandlung zusteht. „Zu der Verhandlung ist der Antragsteller zu laden." Das kann doch nur heißen, daß in den Fällen, in denen der Vorsitzende nicht allein entscheidet, eine Verhandlung stattfinden muß und daß diese nur mündlich vor sich gehen kann, bedarf keines weiteren Wortes. Daß Verhandlung die mündliche Kundgebung von Meinungen sein muß, ist auch noch daraus zu schließen, daß die Mitglieder der Prüfstelle 1. Instanz zu den Beschwerde-Verhandlungen zu laden sind, wenn ihre schriftliche Aeußerung nicht genügt. (Vergl. L.G. § 13/II Satz 1.) Nach alledem ist eine mündliche Verhandlung nicht nur als durch die Praxis geschaffen,[72]) sondern grundsätzlich im Gesetz bestimmt anzusehen. Die Mündlichkeit der Verhandlung und das Gehör ist also eine Verfahrensbestimmung, auf deren Einhaltung der Antragsteller Anspruch hat.

In dem gesetzlich vorgesehenen Fall, wo der Vorsitzende allein entscheidet, findet natürlich keine Verhandlung statt, der Antragsteller braucht hiezu auch nicht beigezogen werden.[28]) Diese besondere Ausnahme läßt aber im übrigen das Recht des Antragstellers auf Gehör unberücksichtigt.

Billigt man endlich noch dem Antragsteller eine Berechtigung zu, Vertagungsanträge einzubringen,[29]) so ist an der Parteistellung des Antragstellers nicht mehr zu zweifeln. Damit wird aber dann — nach Merkel selbst — das Verfahren zu einem dem Lichtspiel eigenen Prozeßverfahren.

Dem Antragsteller steht es selbstverständlich frei, auf Ladung zu erscheinen; es kann auch ohne ihn verhandelt werden. Welche Folgen aber ergeben sich, wenn die Ladung unterblieben oder wenn einem erschienenen Antragsteller keine Gelegenheit zur Aeußerung gegeben worden ist und trotzdem die Kammer entschieden hat. Sicherlich ist dann ein Urteil unter Verletzung wesentlicher, zugunsten des Antragstellers getroffener Verfahrensvorschriften zustande gekommen. Für den Fall der Ablehnung der beantragten Zulassung nimmt Goldbaum [30]) Nichtigkeit des Beschlusses, Stern dagegen allgemein Ungültigkeit an.[31])

---

[26]) Görres, S. 43 Anm. VI zu § 11 betrachtet es als selbstverständlich, daß dem Antragsteller zur Aufklärung, Rechtfertigung und Begründung des Antrags das Wort gestattet werden muß.

[27]) Goldbaum, S. 60 Anm. 2 zu § 11.

[28]) Ebenso Seeger S. 80 Anm. 1 zu § 9; vgl. S. 81 Anm. 2 Abs. 2 zu § 11, woraus man auch das Gegenteil entnehmen könnte.

[29]) So Seeger, R.L.G. S. 81 Anm. 2 Abs. 2.

[30]) S. 63. [31]) S. 67.

M. E. ist ersterer Meinung beizupflichten. Hat der Antragsteller Erfolg gehabt, so ist er ja nicht beschwert, selbst wenn ihm rechtliches Gehör nicht zuteil geworden ist. Dieser Mangel kann nachgesehen werden.[32]) Anders aber, wenn der Antrag auf Zulassung abgelehnt wurde. Nur für diesen Fall ist der Beschluß ungültig und nicht nur anfechtbar[33]); der Beschluß kann wohl auch nach richtiger Ansicht gar nicht in Rechtskraft erwachsen,[34]) braucht also nicht erst angefochten zu werden.

§ 16.

3. Die Zensur nach dem Reichslichtspielgesetz.

Das R.L.G. hat gegenüber dem früheren Rechtszustand eine Erweiterung in verschiedenen Punkten des Filmzensurrechts gebracht. So konnte nach Landesrecht grundsätzlich nur die öffentliche Vorführung eines Films von der Zensur betroffen werden.[1]) Nach § 1 Satz 2 R.L.G. sind nunmehr der öffentlichen Vorführung von Bildstreifen die Vorführungen in Klubs, Vereinen und anderen geschlossenen Gesellschaften gleichgestellt. Damit wird zwar wohl eine Umgehung des Gesetzes sehr erschwert,[2]) allerdings unter starker Beschränkung der privaten Handlungsfreiheit.[3]) Eine weitere Verschärfung des L.G. liegt darin, daß es ausdrücklich auch die Filme erfaßt, die zum Zwecke der öffentlichen Vorführung im In- oder Ausland in den Verkehr gebracht werden, wozu es nicht nötig ist, daß die Verfügungsmacht über den Film aufgegeben wird.[4]) Unter früherem Recht unterlagen bekanntlich die Filme, solange sie sich im geschäftlichen Verkehr befanden, keiner Zensur. Sie waren durch das Reichspr.Ges. der Zensur entrückt.

Andererseits verzichtet das R.L.G. für bestimmte Filme auf jede Zensur. Filme, die ausschließlich zu wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken in öffentlichen oder als öffentlich anerkannten Bildungs- oder Forschungsanstalten vorgeführt werden, sind zensurfrei. Auf den Inhalt des Films kommt es dabei nicht an. Der Film braucht weder künstlerische, noch wissenschaftliche Qualitäten besitzen, er kann auch unterhaltend, belustigend sein. Verlangt ist nur, daß die Vorführung zu ausschließlich wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken in

---

[32]) Dyroff, S. 681 Anm. 10. [33]) So Görres, S. 43.
[34]) Dyroff, S. 598 VIII.
[1]) Vgl. oben.
[2]) Vgl. Begründung zu Entwurf I S. 7, Reichsrat-Tagung 1919, Nr. 286.
[3]) Rein private Vorführungen sind nicht zensurpflichtig, ebenso Merkel, S. 34; Hellwig, S. 63; Köther, S. 92; Goldbaum, S. 13; Liepe, S. 10; vgl. Entwurf I S. 9; zu eng: Stern, S. 12.
[4]) Ebenso Hellwig, S. 59; vgl. auch Szczensny ,S. 20; Seeger, S. 10; Goldbaum, S. 12; a. M. Stern, S. 13.

den bezeichneten Anstalten erfolgt. Weiter halte ich es auf Grund des klaren Gesetzestextes für ausgeschlossen, daß, wie Köther [6]) im Anschluß an Hellwig [7]) meint, die Vorführung der Filme nicht zwingend in diesen Anstalten vor sich zu gehen braucht, sondern auch in städtische oder private Lichtspielhäuser verlegt werden kann. Der im Gesetz geforderte räumliche Zusammenhang kann keinesfalls außer Acht gelassen werden.

Ich kann auch nicht der Ansicht Hellwigs [8]) zustimmen, der diese Bestimmung überhaupt als überflüssig ansieht, deshalb, weil die Organe der Anstalten bei Vorführung der Bildstreifen als Organe der Staatsgewalt handeln, die auf dem ihnen überlassenen Gebiete der Forschung und Bildung Eingriffen anderer Zweige der Staatsgewalt nicht unterliegen. Hiegegen ist einmal zu betonen, daß die öffentlichen und als öffentlich anerkannten Anstalten nicht unbedingt staatliche Anstalten sein müssen, die Organe also unter Umständen auch keine Organe der Staatsgewalt sein werden. Ueberdies wäre eine nichtöffentliche Vorführung von Bildstreifen in einer staatlichen Anstalt zu wissenschaftlichen oder künsterischen Zwecken ohne die Bestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 2 L.G. nicht zulassungsfrei. Die anwesenden Personen würden zweifellos eine Gesellschaft bilden; die Vorführung eines Films vor einer Gesellschaft ist aber einer öffentlichen Vorführung gleichgestellt, bedürfte also einer Zulassung. Hellwig will deshalb keine Gesellschaft annehmen, weil die Schulgemeinschaft auf staatlichem Gebot und nicht auf freier Bildung durch die Teilnehmer erfolgt. M. E. ist der Grund, weswegen sich Personen zu einer Gesellschaft vereinigen, unbeachtlich, wenn sie nur überhaupt ein Zweck zusammenführt. Der Ansicht Hellwigs kann auch entgegengehalten werden, daß der Besuch einer Vorführung zu wissenschaftlichen Zwecken den Schülern — um im Beispiel Hellwigs zu bleiben — auch völlig freigestellt werden kann, so daß in diesem Fall die Schüler auf Grund freien Willens die Vorstellung besuchen. Es braucht ja auch gar keine Schulgemeinschaft auf staatlichem Gebot bestehen. Der Besuch der Anstalt kann von vornherein in das Belieben des einzelnen gestellt sein, dann müßte auch wohl nach Hellwig eine Gesellschaft bei der Vorführung des Films vorliegen. Aus den gleichen Gründen werden dann aber auch die von den Anstalten außerhalb ihrer Gebäulichkeiten zwecks Bildung und Forschung zu veransaltenden Lichtspielvorführungen zensurpflichtig. Der Erziehungszweck ist hier nicht der polizeilichen Einwirkung entzogen.

Der Gesetzgeber wollte lediglich unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 2 eine Prüfungsfreiheit zulassen, Gerade weil er hiermit eine besondere Ausnahme von der allgemein bestehenden Prüfungspflicht gemacht hat, hat es einer ausdrücklichen Bestimmung bedurft.

[6]) Köther, S. 93. [7]) Hellwig, S. 65. [8]) Hellwig, S. 64.

Die Zensur des R.L.G. ist Präventivzensur; sie muß also schon vor der öffentlichen Vorführung der Bildstreifen und vor deren In-den-Verkehr-Bringen zu diesem Zwecke erfolgen und umfaßt nicht nur den Bildstreifen selbst, sondern auch den Titel, den verbindenden Text in Wort und Schrift und auch die Reklame. Was das Gesetz unter Bildstreifen verstanden haben will, sagt die Ausf.V.O. Abschn. A Ziff. 1. Daraus ist zu entnehmen, daß nicht alle Bildstreifen (im allgemeinen Sinn) der Zensur unterliegen, sondern nur solche, die mittels eines bestimmten Gerätes, des Kinoapparates, vorgeführt werden. Die A.V. zählt selbst die Diapositive und ähnliche Einzelbilder nicht zu den zensurpflichtigen Bildstreifen. Darunter sind Lichtbilder, Bildstreifen für Laterna magica, Standbilder, Mutoskope und ähnliches zu verstehen. Sind sie aber zugleich Filmreklame, dann unterliegen sie der Prüfung.

M. E. fällt aber das Negativ des Bildstreifens auch nicht unter das Gesetz. Wenn ein nicht geprüfter Negativfilm in den Verkehr gebracht wird, so ist damit kein Verstoß gegen das L.G. begangen. Denn immer erst der hergestellte Positivfilm kann zum Zwecke der öffentlichen Vorführung in den Verkehr gebracht werden, nicht aber der negative Bildstreifen. Die von Hellwig [10]) vertretene gegenteilige Ansicht erscheint mir unrichtig zu sein. Man darf das L.G. nicht deshalb, weil aus dem Negativfilm schließlich der zur Vorführung bestimmte Positivfilm hergestellt wird, in einem Zeitpunkt anwenden wollen, in dem nur ein Bildstreifen vorliegt, dessen Zweck nicht die öffentliche Vorführung sein kann. Diese enge Auslegung Hellwigs würde zu unhaltbaren Ergebnissen führen. Folgt man ihr, dann müßte auch schon das belichtete aber noch unentwickelte Negativ einer Prüfung unterliegen, wenn es an eine Kopieranstalt zur Bearbeitung übergeben wird;[11]) denn auch hier wird es in den Verkehr gebracht zum Zwecke der öffentlichen Vorführung des durch ihn hergestellten bezw. herzustellenden Positivfilms.

Man wird sich unbedenklich der Meinung Seegers [12]) anschließen können, der anschaulich den Werdegang des Films beschreibt und mit Recht betont, daß auch der Positivfilm „erst dann zur öffentlichen Vorführung geeignet ist, wenn seine Bilder gedanklich oder nach der Zeitfolge der Begebenheiten geordnet und durch Texte (sog. Titel) erläutert werden".

Liegt aber einmal ein derartiger Bildstreifen vor, dann ist seine öffentliche Vorführung oder sein zum Zwecke der öffentlichen Vorführung im Inland oder Ausland erfolgendes Indenverkehrbringen prüfungspflichtig, gleichgültig ob der Film für sich allein selbständig vorgeführt wird oder ob er nur im Zusammen-

[10]) S. 58.
[11]) So weit will Hellwig selbst nicht gehen; vgl. S. 60 Komm.
[12]) Seeger, S. 8; vgl. auch Stern, S. 14.

hang mit anderen Darstellungen oder als Bestandteil solcher z. B. Theaterausführungen, Filmsketsche, Filmopern vorgeführt wird.[13])

Hier könnten nun Zweifel bestehen, ob diese Rahmendarstellungen auch mitgeprüft werden müssen, weil sie etwa verbindender Text in Worten sein könnten.

Unter verbindendem Text hat man allgemein die Erklärungen zu verstehen, die von einem Vortragenden bei der Filmvorführung — gleichgültig ob zu Beginn, während derselben oder am Ende[14]) — zur näheren Erläuterung des Films gemacht werden oder welche die im Film dargestelltn Vorgänge durch das gesprochene Wort illustrieren und ausmalen wollen.[15]) Dabei bleibt aber immer die bildliche Darstellung die Hauptsache; die Erklärungen sind das Nebensächliche, nur der verbindende Text, der ohne den Film keinen Sinn geben würde. Im umgekehrten Fall, wenn z. B. ein Forschungsreisender, einen selbständigen Vortrag hält und nur zur Ergänzung seines mündlichen Vortrags einen Film vorführt, so ist wohl dieser zensurpflichtig nicht aber seine mündlichen Ausführungen, die selbständigen Charakter haben also nicht mehr verbindender Text im Sinne des Gesetzes sind.[16])

Und gerade auf die Natur des gesprochenen Wortes wird es auch bei den Filmopern, Filmoperetten, Filmketschen und anderen theatralischen[17]) Vorführungen, bei denen ein Film mitverwendet wird, ankommen. Die bühnenmäßige stumme Darstellung eines Vorgangs ist natürlich nie der Zensur unterworfen, das gesprochene Wort dann nicht, wenn es zur Filmvorführung in keinem Zusammenhang steht.[18]) Ist aber ein Zusammenhang gegeben, dann ist erst weiter zu prüfen, ob das gesprochene Wort neben der Filmvorführung selbständige Bedeutung hat — was wohl meistens der Fall sein wird — oder ob es nur in Verbindung mit dem Film verstanden werden kann. M.E. kann also die Frage nicht allgemein gültig beantwortet werden. Es müssen immer die Verhältnisse des einzelnen Falls berücksichtigt werden.[19])

---

[13]) A.V. A/1. [14]) Hellwig, S. 138.

[15]) Vgl. Ausschußbericht, S. 21 f. Anläßlich der Erfindung des Tonfilms ist der Begriff von großer Wichtigkeit geworden.

[16]) Ebenso Liepe, S. 20 Anm. 4/III; Merkel, S. 37; Hellwig, S. 139 .

[17]) Gewerbekonzession erforderlich; die Gebäulichkeiten eines Lichtspieltheaters werden meistens den polizeilichen Anforderungen nicht genügen. Darauf wird wohl auch das Verbot der Filmsketsche in den Münchner Lichtspieltheatern zurückzuführen sein. Vgl. Südd. Filmztg. 1924 Nr. 22 S. 6.

[18]) Das wollte wohl auch Goldbaum, S. 49 ausdrücken; vgl. Hellwig, S. 38, der Goldbaum hier vollkommen unverständlich findet. Goldbaum mißversteht den von ihm angeführten Antrag 70.

[19]) Ebenso Liepe, S. 20 Anm. 4/II; Szczesny, S. 50; Hellwig, S. 149, der aber die Filmsketsche stets zensurpflichtig hält, S. 139; R.Min. d. I. Akt. St. III 2455 (vgl. Der Filmsketsch im Lichtspieltheater, Südd. F.Z. 1924 Nr. 23 S. 1); Seeger, S. 49 Anm. 5, vgl. auch Anm. 4; dagegen Stern, S. 54, allgemeine Zensurpflicht; nicht aber auch Szczesny, wie Hellwig unrichtig anführt S. 140.

Bei der Prüfung der Bildstreifen nun hat die Prüfstelle die sog. Wirkungszensur anzuwenden — wie sich aus der Fassung des Gesetzes ergibt — und die auch schon im früheren Rechte richtiger Weise zur Anwendung kommen mußte. Von der Wirkungszensur ist zu unterscheiden die Inhaltszensur, die sich lediglich auf den Inhalt, die Inhaltsangabe erstreckt und die ebenso abzulehnen ist wie die Geschmackszensur,[19a]) welche nach ästhetischem Werturteil entscheidet.

Vielmehr ist der Inhalt eines Films auf seine Wirkung hin zu prüfen.[20]) Neben dem Inhalt des Films ist also noch die Darstellung, d. h. die schauspielerische Leistung im Zusammenwirken mit der Tätigkeit der Regie zu berücksichtigen. Wirkung eines Films ist also der Eindruck, den der Inhalt des Films infolge dieser Darstellung auf den Zuschauer ausübt. Aus dem Umstand, daß ein Film in seiner ganzen Wirkung maßgebend ist, folgt daß auch etwaige Gegenwerte nicht ganz unbeachtet bleiben können. Als solche sind von der Oberprüfstelle z. B. anerkannt worden: künstlerische Leistung.[21]) in Bild und Darstellung, Darstellung von kulturgeschichtlichen Geschehnissen, verwirrende Wirkung infolge der Häufung der Eindrücke usw.[22]) Mit der Bestimmung, daß die Zulassung wegen einer politischen, sozialen, religiösen, ethischen oder sonstigen Weltanschauungstendenz als solcher nicht versagt werden darf, bringt das Gesetz zum Ausdruck, daß an sich „jeder Stoff für die filmmäßige Behandlung frei ist. Maßgebend ist immer das Wie der Darstellung.“[23]) Auch haben Gründe, die außerhalb des Inhalts des Bildstreifens liegen, außer Betracht zu bleiben. Solche Gründe, die das L.G. nicht erfaßt, sind z. B. technische Mängel — falsche Belichtung des Films, die, wenn gesundheitsschädigend sind, den Polizeibehörden ein Recht zum Einschreiten geben.[24])

Ohne Beachtung hat weiters die Absicht zu bleiben, welche mit der Herstellung eines Films verbunden wurde. Erst dann, wenn die Absicht in der Wirkung des Films selbst zutage tritt, muß sie berücksichtigt werden.[25])

Die Verbotsgründe nun, welche für ein Filmverbot in Frage kommen sollen, hat das Gestz selbst in § 1, Abs. 3 Satz 2 (absolute Werbungsgründe) und in §§ Abs. 2 L.G. (spezielle Verbots-

---

[19a]) Dafür: Dessoir: Maßstäbe der Filmprüfung, Südd. F.Z. 1922 Nr. 78 S. 2.

[20]) A. M. Stern, S. .

[21]) A. M. anscheinend Hellwig, K. S. 69, obwohl er an Wirkungszensur S. 68 und Gesamtwirkung S. 70 festhält.
rechts, Bay. Gem.- u. Verw.Z. 1925 Sp. 436.

[22]) Vgl. Leibig, Die Entwicklung des deutschen Filmzensur-

[23]) Leibig, a. a. O. Sp. 435.

[24]) Ebenso Liepe, S. 14 Anm. 12.

[25]) Vgl. Entscheid. der ObPr.St. v. 1. III. 24 Nr. 14 und 5. IV. 24 Nr. 176 bei Leibig, Neue Zensurentscheide in Südd. F.Z. 1924 Nr. 22 S. 2. Vgl. auch: Falck: Die polizeiliche Behandlung der Wahlpropaganda-Filme „Die Polizei“ 1928 Nr. 9.

gründe für Jugendliche) festgelegt. Bei der unendlich großen Anzahl, der im Film dargestellten Vorgänge mußte das Gesetz die hauptsächlichsten schutzwürdigen Güter erfassen und für sie eine begriffliche Bezeichnung finden, welche gleichzeitig den Umfang und das Maß der Prüfung angeben sollten. Das Gesetz beschränkt sich auf 4 Verbotsgründe. Die Zulassung ist zu versagen, wenn die Prüfung ergibt, daß die Vorführung geeignet ist:

1. die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden,
2. das religiöse Empfinden zu verletzen,
3. verrohend oder entsittlichend zu wirken,
4. das deutsche Ansehen oder die Beziehungen Deutschlands zu auswärtigen Staaten zu gefährden.

Wann diese Voraussetzungen vorliegen, hat das Gesetz nicht gesagt. Es war vielmehr die Aufgabe der Prüfstelle bezw. der obersten Spruchbehörde der Ob.Pr. Stelle zu finden und zu formulieren, was unter den einzelnen Begriffen zu verstehen ist. Und der Ob.Pr.St. ist es auch gelungen in grundsätzlichen Entscheidungen Begriffsbestimmungen zu finden, die dem Sinn und Zweck des Gesetzes möglichst gerecht zu werden suchen. Um die Rechtsprechung der Ob.Pr.St. eingehend darzustellen, wäre es aber unerläßlich auf Einzelheiten einzugehen, was aber im Rahmen dieser Arbeit, die hier nur bestimmte Rechtsfragen behandelt, nicht geschehen soll. Nur die grundlegendsten Entscheidungen sollen eine kurze Würdigung erfahren.

Nach Hellwig [26]) soll ein Verbot eines Bildstreifens schon dann gerechtfertigt sein, wenn der Bildstreifen geeignet ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden, ohne daß festgestellt werden muß, ob eine derartige Gefahr besteht. Es genüge mithin, wenn nach vernünftigem Ermessen die Herbeiführung einer Störung, wenn auch erst allmählich und mittelbar durch die Vorführung zu erwarten ist. Diese Auslegung ist meines Erachtens viel zu weit und wird von Goldbaum [27]) mit Recht als Inhaltszensur bezeichnet. Goldbaum verfällt aber wieder in den gegenteiligen Fehler, in eine viel zu enge Auslegung, wenn er zwar richtiger Weise eine unmittelbare Gefahr verlangt, diese aber nur in einem Tumult sieht, bei dem besonders auf engem Raum das Publikum Schaden leiden kann.[28])

Das Gesetz verlangt allerdings nur eine Gefährdung. Es braucht auch nicht festgestellt zu werden, ob tatsächlich eine Gefährdung besteht. „Es muß aber die unmittelbare Gefahr bestehen, daß die Vorführung des Bildstreifens zu dauernden Störungen der öffentlichen Ordnung Anlaß gibt." [29]) Vorübergehende Störungen oder die Auswirkung eines außergewöhnlichen Ereignisses [30]) genügt also ebensowenig wie eine nur mittelbare Gefahr.

[26]) Kommentar S. 75. [27]) S. 22 R.L.G. [28]) Goldmann, S. 24.
[29]) Ob.Pr.St. v. 24. VIII. 22 Nr. 77; vgl. Leibig, Entwicklung des deutschen Filmzensurrechts, Bay. Gem.- u. Verw.Ztg. Sp. 433.
[30]) Ob.Pr.St. v. 21. Juli 22 Nr. 49, siehe Leibig wie vor.

Weiter ist im Gesetz das religiöse Empfinden geschützt. Eine Verletzung desselben ist aber nur insoweit als gegeben zu erachten „als in einem Bildstreifen unwürdige Gegenstände der religiösen Verehrung, das unwürdige Verhalten eines solchen Gegenstandes oder ein solcher Gegenstand in unwürdiger Form, nicht aber ein solcher Gegenstand überhaupt dargestellt wird."[31]) Vom religiösen Empfinden ist das religionsgeschichtliche Empfinden zu unterscheiden, das nur dann geschützt ist, wenn in Verstößen gegen dasselbe zugleich eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung erblickt werden muß; das ist aber z. B. nur dann der Fall, wenn die Darstellung und die damit verbundene, eine bewußt irreführende und bewußt falsche wäre.[32]) Daß eine Verletzung des religiösen Empfindens schon auch dann vorliegen kann,[33]) wenn eine an sich ernste Darstellung eines religiösen Stoffes in einem Programm vorgeführt wird, das auch noch Lustspiele oder Filmgrotesken enthält, ist m. E. falsch. Ein derartiger Umstand ist ein außerhalb des Bildstreifens gelegener. Ueberdies hat die Ob.Pr.St. schon wiederholt ausgesprochen, daß selbst in ein und demselben Film die Darstellung religiöser Symbole z. B. die Erscheinung des kreuztragenden Christus zur Versinnbildlichung eines Schmerzes inmitten einer possenhaften Schilderung oder einer Groteske das religiöse Empfinden nicht verletzen kann, so ferne nur die Darstellung der Symbole in nicht unehrbietiger Weise erfolgt.

Geschützt ist nicht das religiöse Empfinden aller Religionen, sondern nur dasjenige der vom Staate anerkannten Religionsgesellschaften, aber auch aller Religionsgemeinschaften, welche vom Staate Rechtsschutz genießen.[33a])

Einen prägnanten grundlegenden Ausdruck hat die Ob.Pr.St. für den Begriff der entsittlichenden und verrohenden Wirkung gefunden. Ein Bildstreifen wirkt dann entsittlichend „wenn durch seine Vorführung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine unmittelbare Gefahr für die Verschlechterung des sittlichen Fühlens und Denkens eines normalen Durchschnittsbesuchers zu erwarten ist" und „eine verrohende Wirkung hat der Film dann, wenn die unmittelbare Gefahr besteht, daß durch die Vorführung auf das Gefühlsleben des normalen Durchschnittsmenschen derart abstumpfend eingewirkt wird oder schlummernde rohe Instinkte in einem Maße geweckt werden, daß der innere Widerstand gegen das Böse schwindet und die Lust zum gleichen Tun der Anreiz zum Verbrechen hemmungslos entfacht wird."[34])

---

[31]) Entscheidung v. 23. XII. 21 bei Leibig, Die Filmzensur, Südd. F.Z. 1924 Nr. 36 S. 4.

[32]) Ob.Pr.St., „Die Erbschleicher" v. 5. X. 23, „Der Weg zur Sonne" v. 20. IV. 21.

[33]) So Stern, S. 37; Hellwig Komm. S. 96.

[33a]) Ebenso Seeger, S. 18.

[34]) Leibig, Die Filmzensur, Südd. F.Z. 1924 Nr. 35.

Es ist nur eine Folge der Wirkungszensur, wenn die ObPr.St. nicht allein das objektiv Rohe einer dargestellten Handlung zu Grund legt, sondern auch in subjektiver Hinsicht verlangt, daß die Darstellung geeignet ist das Gefühlsleben in der angegebenen Weise nachteilig zu beeinflussen.[35]) Die gleiche Ueberlegung führt die Ob.Pr.St. dazu einen sog. Schundfilm [35a]) ein fachtechnischer Ausdruck für eine besonders häufig vorkommende Sorte von Filmen minderwertiger Qualität" [36]) erst dann zu verbieten, wenn er infolge seiner Minderwertigkeit Sensationslust, Unwahrhaftigkeit und Rührseligkeit eine entsittlichende Wirkung auslöst. Tut er das nicht, dann ist er auch zuzulassen, selbst wenn der Filmkitsch noch so groß ist. Ein Verbotsgrund des L.G. ist dann eben nicht gegeben und eine Zensur nach geschmacklichen Grundsätzen darf nicht stattfinden.

Endlich ist noch als letzter absoluter Verbotsgrund des L.G. die Schädigung des deutschen Ansehens und die Gefährdung der Beziehungen Deutschlands zu auswärtigen Staaten zu erwähnen. Die deutsche Ehre ist dann geschädigt, wenn der Bildstreifen nach Inhalt und Tendenz gegen die nationale Ehre verstößt oder durch wahrheitswidrige Darstellung deutscher Vorgänge das deutsche Ansehen — also die Achtung, auf welche der Staat und das deutsche Volk Anspruch hat — herabwürdigt. Die gegenwärtige politische Lage Deutschlands hat hierauf gar keinen Einfluß.[36a]) Die von Stern [37]) angeführten Beispiele schädigen nicht so sehr das deutsche Ansehen; sie gefährden vielmehr die Beziehungen Deutschlands zu einem auswärtigen Staate, denn durch die Demonstration vor der ausländischen Gesandtschaft mußte die Regierung des auswärtigen Staates und weite Kreise seiner Bevölkerung den Eindruck einer Herabwürdigung oder denjenigen einer besonders feindseeligen Stimmung erhalten. Das würde aber eine Gefahr für die Beziehungen mit Deutschland bedeuten, wie denn überhaupt die Beziehungen dann gefährdet werden, wenn eine Nation als solche bewußt verletzend oder würdelos geschildert wird, so daß der Zuschauer dazu verleitet wird, jener Nation als solcher und ihren Angehörigen geringere Achtung zu zeigen, als er dies ohne Beeinflussung durch den Bildstreifen getan hätte. So sehr es Deutschland ehrt, daß es auch hier bestrebt ist, internationale Sauberkeit zu wahren, so wenig wird ihm diese anständige Haltung auf der Gegenseite mitunter gedankt. Es braucht hier nur an den „Miß Cavellfilm" und andere berüchtigte Hetzfilme schlimmster Art [38]) erinnert werden, deren Vorführung sich Deutschland in aller Welt gefallen lassen mußte, wobei es

---

[35]) Leibig, Neue Zensurentscheide. S.F.Z. 1925 Nr. 22 S. 22.
[35a]) Vgl. Liebig, Der Begriff der Schundschrift, Bay. Verw.Bl. 1928 S. 193 ff.
[36]) Leibig, Die Filmzensur. S.F.Z. 1924 Nr. 35 S. 2.
[36a]) Ebenso Merkel, S. 51; a. M. Stern [37]) S. 70
[38]) „Mare Nostrum", Die vier apokaliptischen Reiter".

nur sehr schwer durch die Bemühungen der deutschen Diplomatie und die deutschen Filmindustrieverbände gelingt, die Vorführung abzustellen.

Ueber diese absoluten Versagungsgründe hinaus hat das L.G. für Bildstreifen, die vor Jugendlichen unter 18 Jahren, d. h. herunter bis 6 Jahre, § 3 Abs. 4 L.G. zugelassen werden sollen, das Erfordernis einer besonderen Zulassung aufgestellt (§ 1 Abs. 1 und 2): Von der Vorführung vor Jugendlichen sind außer den in § 1 Abs. 2 verbotenen, alle Bildstreifen auszuschließen, von welchen eine schädliche Einwirkung auf die sittliche, geistige oder gesundheitliche Entwickung oder eine Ueberreizung der Phantasie zu besorgen ist.

Wann ein Film diese Eigenschaften hat, muß immer im Einzelfall geprüft werden und kann nicht allgemein gültig festgelegt werden.[38]) Immer wird aber nur der geistig und körperlich gesunde, normal empfindende Jugendliche geschützt, ebenso wie allgemein ja auch nur diejenige Wirkung maßgebend ist, die ein Film auf einen normalen Durchschnittsbesucher ausübt.

Es kann sich nun bei der Prüfung der Fall ergeben, daß durch die Vorführung eines Films vor Jugendlichen eine schädliche Wirkung ausgeübt wird, aber das nur bezüglich der Jugendlichen von 6—12 Jahren, während den über 12 Jahren alten Jugendlichen der Film ohne jedes Bedenken gezeigt werden darf.[40]) Kann die Ob.Pr.St, nun dahin entscheiden, daß der Film nur zur Vorführung vor Jugendlichen über 12 Jahren zugelassen wird. Die Ob.Pr.St.[41]) hatte diesen Weg für zulässig erachtet," weil das Gesetz keine ausdrückliche Vorschrift enthält, daß die Abgrenzung vom 6. bis zum 18. Lebensjahr bei der Frage über die Zulassung nicht geteilt werden kann." M.E. spricht diese Begründung gerade für das Gegenteil und die Ob.Pr.St. hat denn auch in einer späteren Entscheidung[42]) diesen Standpunkt verlassen und ausgesprochen, daß sie nach dem geltenden L.G. sich außerstande sieht, einer Anregung auf Teilung der Jugendlichen in Gruppen nachzukommen. Wenn nun eine Gruppeneinteilung nicht als rechtlich zulässig erachtet werden kann, dann muß aber eine Prüfstelle die Wirkung auf 6jährige ihrer Entscheidung zu Grunde legen, nicht darf sie einen Film zulassen, der ihrer Ansicht nach für das Gemüt eines Achtzehnjährigen nach der im Gesetz bezeichneten Richtung nichts Belastendes enthält, sc., wofür aber ein 10jähriges Kind noch nicht reif ist.[43])

---

[38]) Vgl. Leibig, Die Ob.Pr.St. und der Jugendfilm, Südd. F.Z. 1924 Nr. 18 S. 1.

[40]) Ueber die Zweckmäßigkeit der Staffelung nach Jahren siehe Corte: Der Jugendschutz im Deutschen Lichtspielwesen S. 5; auch Lange S. 203.

[41]) Entsch. v. 27. II. 22 „Nero", Seeger, S. 29.

[42]) Entsch. v. 30. I. 25 Nr. 31. [43]) So Stern, S. 46.

§ 3 regelt aber nicht nur die Zensur[43a]) für Jugendfilme, sondern gibt in Abs. 3 den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht — unbeschadet weiterer landesgesetzlicher Vorschriften — 1. auf Antrag des gemeindlichen Jugendamtes[43b]) oder eines Jugendamtes des Bezirks oder, falls kein Jugendamt besteht, auf Antrag der Schulbehörde und 2. nach Anhören von Vertretern der Organisation für Jugendpflege zum Schutze der Gesundheit und der Sittlichkeit weitere Bestimmungen für die Zulassung der jugendlichen festzusetzen, zu deren Innehaltung die Unternehmer der Lichtspiele verpflichtet sind.

Diese Gesetzesbestimmung legt Görres[44]) nun vollkommen mißverständlich dahin aus „daß die erschwerten Voraussetzungen der Ortsstatuten und Landesgesetze eine ausnahmsweise Einschränkung der allgemeinen Zulassung — (§ 8/II!) — bewirke, so daß für das Gebiet der fraglichen Gemeinde oder des fraglichen Landes noch um eine Sonderzulassung nachzusuchen sei. Ev. könne noch § 4 anwendbar werden." „Und weiter muß der Antrag angeben, ob Zulassung nach § 1, 2 oder 3 begehrt wird." Auch diese Wendung ist unverständlich. Nach allem ist aber der Schluß zu ziehen, daß Görres es übersehen hat, daß es sich hier nicht um Bestimmungen der Zulassung eines Bildstreifens handelt, sondern um Bestimmungen, welche die Zulassung der Jugendlichen beim Besuche einer Vorführung eines zugelassenen Films regeln sollen. Es kommt also auf keinen Fall eine Sonderzulassung, eine nochmalige Zensur in Betracht, sondern nur solche Bestimmungen sollen erlassen werden können, welche zum Schutze der Jugendlichen in gesundheitlicher und sittlicher Beziehung beim Theaterbesuch erforderlich erscheinen. Demnach kann es gar nicht fraglich sein,[45]) ob eine Gemeinde die Zulassung von Jugendlichen zu Lichtspielvorführungen überhaupt verbieten kann; sie ist hiezu ebenso wenig berechtigt, wie zur willkürlichen Festsetzung bezw. Heraufsetzung des durch das Gesetz zwingend auf 6 Jahre festgesetzten Schutzalters. Ortspolizeiliche Vorschriften dieser Art müssen als rechtsungültig angesehen werden.[46])

[43a]) Vgl. die weitere Schutzbestimmung im Lichtspielgewerbe außerhalb des L.G. § 6a Kinderschutzgesetz (31. Juli 25 R.G.Bl. I S. 162)!

[43b]) vgl. hierzu: Zentralblatt f. Jugendrecht u. Jugendwohlfahrt 1927/28 Nr. 6. Die Jugendämter u. d. Durchführung des Jugendschutzes i. Lichtspielwesen.

[44]) Görres, S. 13. [45]) Stern, S. 48.

[46]) Vgl. Münchner Jugendamt und Schutzalter, Südd. F.Z. 1924 Nr. 45 S. 11; Münchner Jugendamt und Körperkultur, S.F.Z. 1925 Nr. 41 S. 6; Neue Münchner Bestimmungen über die Zulassung Jugendlicher, S.F.Z. 1925 Nr. 5 u. 6; Jugendvorstellungen in München, S.F.Z. 1925 Nr. 10 S. 7; ferner 1925 Nr. 30 S. 4; Jugendschutz im Film 1925 Nr. 33 S. 1; 1924 Nr. 46 S. 8; Münchner ortspolizeiliche Vorschriften v. 6. XII. 23 u. 18. VII. 24.

3. Abschnitt.

Die rechtliche Stellung der Ortspolizeibehörden zum Lichtspielwesen

§ 17.

1. Die Betriebserlaubnis nach bayerischem Recht (Art. 32 P.St.G.B.).

Das Lichtspielgesetz hat die Zensur von Bildstreifen grundsätzlich eigenen Organen, den Prüfstellen, von denen oben die Rede war, übertragen. Daneben zieht es ausnahmsweise auch die Ortspolizeibehörden, die früheren Zensurbehörden, zu einer Prüfung der Bildstreifen heran, wenn es sich um Filme über Tagesereignisse und solche Filme, die lediglich Landschaften darstellen, handelt (§ 6 L.G.). Weiter ist die Ortspolizeibehörde zur Prüfung von Reklame innerhalb des Rahmens des § 5 Abs. 2 L. G. befugt, und endlich tritt uns die Ortspolizeibehörde — eine typisch bayerische Erscheinung — als Sicherheitsbehörde entgegen, als die Behörde, welche die Erlaubnis zum Betrieb eines Lichtspielunternehmens erteilt.[1])

Darüber und über die Natur dieser Erlaubnis wurde schon einmal bei der Besprechung des vor dem 5. XII. 20 in Bayern geltenden öffentlichen Lichtspielrechts gesprochen.[1a])

Die einschlägige Bestimmung in Art. 32 bay. P.St.G.B. ist durch das L.G. nicht beseitigt worden. Allerdings, als Rechtsgrundlage der landesrechtlichen Filmzensur hat Art. 32 natürlich jede Wirkung verloren. In dieser Hinsicht kann er nicht mehr zur Anwendung gelangen und auch insoweit die Ortspolizeibehörden noch Filmzensur ausüben können, steht ihnen dieses Recht nicht mehr auf Grund des Art. 32, sondern auf Grund des R.L.G. zu.[2])

Art. 32 hat also den Hauptteil seiner früheren Bedeutung auf dem Gebiete des Lichtspielwesens verloren. Insbesondere auch deshalb, weil zum L.G. verschiedene Sonderverordnungen ergangen sind, welche schon die gleichen sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkte berücksichtigen, zu deren Beobachtung auch die Auflage von Bedingungen bei der Erteilung der Betriebserlaubnis dienen könnte.[3]) Der Art. 32 hat vor nicht allzu langer Zeit

[1]) Hiezu: Leibig, Gewerbekonzession und Betriebserlaubnis in bay. Gem.- u. Verw.Ztg. 1927 Sp. 11 ff.; Eichner, Die Polizeierlaubnis zur Veranstaltung öffentlicher Lichtspiele nach Art. 32 P.St.G.B. in Bay. Gem.- u. Verw.Ztg. Sp. 154 ff.

[1a]) Siehe S. 27 ff. [2]) Vgl. Art. 13 R.V.

[3]) Durch Verordnung des Gesamtmin. v. 14. IV. 24 ist auch in Bayern eine Prüfung für Lichtbildvorführer angeordnet worden: Ges.u.Ver.Bl. 1924 S. 144 ff.; hiezu die Bekanntmachungen v. 14. IV. 24 (M.A.Bl. S. 62), v. 16 X. 24 (St.Anz. Nr. 56), v. 9. VIII. 26

lebhafte Erörterungen hervorgerufen.[4]) Von den Verbänden des Lichtspielgewerbes wurde gegen die Anwendung des Art. 32 als einer gegen das Reichsrecht verstoßenden Bestimmung angekämpft, zu Unrecht insoferne, als Art. 32 dem Reichsrecht an sich nicht entgegensteht, aber mit Recht soweit die bayer. Verwaltungspraxis, die nach diesem Art. ihr noch zustehenden Befugnisse in unzulässiger Weise übermäßig ausdehnte und sich damit in Gegensatz zum Reichsrecht stellte.

Eine Min.Entschl. v. 4. Dez. 1926[5]) hat sich mit der Angelegenheit eingehend befaßt, nachdem in gleicher Weise dem R.Min. d. I. gegenüber der bayer. Rechtsstandpunkt vom bayer. Staatsmin. d. I. vertreten worden war. Durch diese Min.Entschl. sind die Grenzen für die Anwendung des Art. 32 klar gekennzeichnet. Hienach sind vor allem zwei Grundsätze bei der Erteilung der Erlaubnis zu beachten.

Das Erfordernis einer Erlaubnis zum Betriebe eines Lichtspieltheaters ist nur dahin zu verwerten, daß Betriebsauflagen angeordnet werden können, die jedoch nur reinen sicherheitspolizeilichen Zwecken zu dienen haben und durch das Gebot der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit nötig sind. Soweit also verschiedene bayer. Verwaltungsbehörden — wie es auch schon früher vorgekommen war —[6]) die Erlaubniserteilung nach Art. 32 nicht nur fälschlicherweise als Gewerbekonzession bezeichneten, sondern sie auch tatsächlich und rechtlich als solche auffaßten,[7]) lag ein Verstoß gegen die Gewerbefreiheit vor. Denn nach Reichsrecht ist der stehende Gewerbebetrieb eines Lichtspielunternehmens von einer Konzession nicht abhängig; eine solche konnte und kann daher auch niemals durch Landesrecht verlangt werden.

Aus dem gleichen Grunde sind aber auch alle solche Auflagen, die gewerbepolizeiliche Zwecke verfolgen, zu vermeiden; es ist z. B. unzulässig, mit der polizeilichen Erlaubniszurücknahme oder Einstellung des Betriebes zu drohen für den Fall, daß sich aus Handlungen oder Unterlassung des Betriebsleiters oder dessen Stellvertreters — seine Unzuverlässigkeit in bezug

---

Fortsetzung Anm. 3 v. S. 77
(M.A.Bl. S. 62), v. 11. VI. 27 (M.A.Bl. S. 33), v. 2. V. 28 (St.Anz. Nr. 102) u. die VO. v. 5. X. 28 (Ges.u.V.Bl. 407) mit der Bek. v. 5. X. 28 (M.A.Bl. S. 84). Sieher ferners die VO. v. 20. April 1926 über die Sicherheit bei Lichtspielvorführungen (G.u.V.Bl. S. 299).

[4]) Vgl. hiezu den Fall „Schweinfurt", der eigentlich die Frage von neuem akut werden ließ (Südd. Filmztg. 26 Nr. 26 S. 4). Daran haben sich eine Reihe von Artikeln geschlossen (Südd. F.Z. Nr. 27/28 S. 4; Nr. 30 S. 8; Nr. 31 S. 5; Nr. 32 S. 6), in denen Reg.-Rat Eichner und Dr. Friedmann ihre entgegenstehenden Meinungen vertraten. Die Verteidigungsweise Friedmanns machte es Eichner nicht schwer dem Gegner zu widerlegen.

[5]) Nr. 2546 a 37; Auszug bei Eichner a. a. O. Sp. 155.

[6]) Vgl. S. 40. [7]) Leibig a. a. O. Sp. 11 Abs. 1.

auf den Gewerbebetrieb ergibt". Die Zurücknahme einer ortspolizeilichen Erlaubnis ist überhaupt nicht möglich, „höchstens kann der Betrieb bis zur Erfüllung der Betriebsauflagen gesperrt werden. Die Berechtigung zu einem Gewerbe, das an keine gewerbepolizeiliche Erlaubnis gebunden ist, kann weder durch Verfügung der Verwaltungsbehörden, noch durch richterliche Entscheidung entzogen werden".[8])

Weiter dürfen aber auch die rein sicherheitspolizeilichen Bedingungen nicht über das zulässige Maß hinausgehen.[9]) Es ist z. B. vorgekommen, daß dem Gesuchsteller zur Auflage gemacht wurde [10]): „Bilder, die dem Stadtrat trotz Zulassung der Prüfungsstelle als ungeeignet erscheinen, dürfen öffentlich nicht vorgeführt werden." „Ihre öffentliche Ankündigung ist gleichfalls verboten." „Die Vorführung von Bildern, welche das Schamgefühl verletzen, nachteilig auf die Moral der Besucher einwirken könnten, oder welche geeignet sind, die öffentliche Ruhe und Ordnung zu stören, sind verboten, selbst wenn sie von der Zensurbehörde genehmigt sein sollten." Aus der Min.Entschl. und auch aus der Praxis ließen sich noch mehr derartige Beispiele anführen, aus denen eine merkwürdige Stellungnahme mancher Selbstverwaltungsbehörden den Prüfstellen gegenüber ersichtlich wird.

Die Erlaubnis wurde gewöhnlich auf ein Jahr erteilt; dann mußte der Lichtspielunternehmer um eine neue Betriebserlaubnis nachsuchen, was natürlich seinerseits mit Kosten und Gebühren verknüpft ist, die übrigens schon unverhältnismäßig hoch waren, und so ist es nicht zu verwundern, wenn es manchen Stadtverwaltungen sehr erwünscht ist, diese Gebühren alljährlich einheben zu können. Die M.E. hat zwar anerkannt, daß durch die geringe Bedeutung, die der Art. 32 P.St.G.B. für das Lichtspielwesen nur mehr hat, eine erhebliche Bebühr innerhalb des Rahmens des Art. 143 Ziff. 3 bayer. Kostengesetz nicht mehr gerechtfertigt ist,[11]) bezüglich des Modus der alljährlich zu erneuernden Erlaubnis hat sie aber nicht Wandel geschaffen. Eichner [12]) und Leibig [13]) nehmen ihrerseits hiezu nicht Stellung, halten aber diesen Zustand anscheinend für bedenkenfrei. M. E. ist aber ein Lichtspieltheaterbesitzer nicht verpflichtet, die Betriebserlaubnis alljährlich zu erneuern, denn wenn die Erlaubnis der bayer. Ortspolizeibehörden „nicht viel mehr als eine An-

[8]) Leibig, Sp. 13 Abs. 2; a. M. im Anschluß an die M.E. Eichner, ner neben der Einstellung des Betriebes auch eine zeitweilige Zurücknahme der Erlaubnis als gültig erachtet.

[9]) Der von Leibig als Muster angeführte (Sp. 14/I a. a. O.). Erlaubnisschein der Polizei-Direktion München erscheint nicht ganz bedenkenfrei. Vgl. „Die polizeiliche Erlaubnis für den Kinobetrieb in Südd. F.Ztg. 1927 Nr. 6 „Aus der Polizeipraxis für den Film".

[10]) Vgl. M.E. v. 4. XII. 26 Eichner Sp. 157.

[11]) Vgl. hiezu Leibig Sp. 16; Eichner Sp. 158 Ziff. 3.

[12]) Sp. 157 unten. [13]) Sp. 16 mitte.

zeigepflicht des Unternehmers bedeutet“ [14]) und „die erteilte Erlaubnis nicht zurückgenommen werden kann“,[15]) dann ist aber nicht einzusehen, warum die Betriebserlaubnis nur für ein Jahr gelten soll. Ist aber eine zeitliche Beschränkung hier überhaupt möglich, wer wollte dann die Ortspolizeibehörden hindern, die Erlaubnis auf kürzere Zeit, vielleicht nur auf ½ Jahr oder nur auf 1 Monat zu erteilen? Meiner Ansicht nach hat sich die Dauer der Erlaubnis — falls keine sicherheitspolizeilichen Gründe entgegenstehen — nach der in der Natur der Veranstaltung gelegenen Dauer selbst zu richten. Von einer bestimmten Dauer eines Lichtspieltheaterbetriebs kann aber in der Regel nicht gesprochen werden: Also ist die Erlaubnis — ohne Zeitbestimmung — lediglich zu erteilen. Durch die einmal erteilte, nur persönlich wirkende Erlaubnis wird ja nichts anderes zum Ausdruck gebracht, als daß der Unternehmer sein Theater solange es ihm beliebt ohne sicherheitspolizeiliche Bedenken betreiben kann, wenn er nur die Auflagen erfüllt. Tut er das, so ist aber den sicherheitspolizeilichen Erfordernissen und Erwägungen vollauf Genüge getan. Eine nach Belieben festgesetzte zeitliche Dauer der Betriebserlaubnis ist daher durch nichts gerechtfertigt.

Doch scheint sonst durch die grundsätzlichen Ausführungen der erwähnten M.E. die Rechtslage geklärt. Es ist zu erwarten, daß damit nicht nur „die vom preußischen Recht abweichende Entwicklung des bayer. Polizeirechts außerhalb Bayerns Verständnis finden wird“,[16]) sondern daß sich auch die bayer. Polizeibehörden vor allem selbst an die Weisungen des Staatsministeriums halten und nicht immer wieder bestehenden Rechtssätzen zuwiderhandeln.

§ 18.

2. Das ortspolizeiliche Filmverbot.

Im Zusammenhang mit den sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Ortspolizeibehörden ist weiter eine Frage zu erörtern, die wieder für das ganze Deutsche Reich grundsätzliche Bedeutung hat und bezüglich deren auch heute noch die Meinungen auseinandergehen.

Daß die Ortspolizeibehörden keine Filmzensur ausüben können — von den gesetzlichen Ausnahmen natürlich abgesehen —, ist unbestritten. Unbestritten ist auch, daß sie keine eigentliche Nachzensur ausüben dürfen.[1]) Einen bereits von einer Prüfstelle zensierten Film darf die Ortspolizeibehörde nicht nochmals zensieren. Wie ist es aber, wenn auf der einen Seite die Ortspolizeibehörde die Zulassung eines Films respektieren muß, auf der anderen Seite dieser Film aber z. B. Unruhen stiftet, deren

[14]) Leibig, Sp. 14 Abs. 3. [15]) S. Anm. 8.
[16]) Eichner, letzte Sp.
[1]) Vgl. dagegen Südd. Filmzeitung 1924 Nr. 51/52 S. 6.

Herr zu werden die Polizeibehörde vielleicht alle Mühe hat. Soll die Polizeibehörde hier die Vorführung des Films dulden müssen oder darf sie dieselbe verhindern? Ohne Zweifel wird man bei vernünftigem Ueberlegen auch ohne rechtliche Untersuchung zu einer Bejahung der 2. Alternative kommen. Und ich bin überzeugt, daß gegen ein derartiges Einschreiten der Polizei von Seiten der betroffenen Kreise wohl keine Erinnerung erhoben worden wäre, wenn das Einschreiten nur auf jene vereinzelten Ausnahmefälle beschränkt geblieben wäre, in denen die verlangte Absetzung des betreffenden Films die ultima ratio bedeutete.

Es ist aber auch festzustellen,[2]) daß übereifrige, überängstliche und vielleicht auch dem Film nicht gerade wohlgesinnte Polizeibehörden Filmverbote erlassen haben, die den Widerspruch geradezu herausfordern mußten und das Vertrauen auf Recht und Gesetz empfindlich gestört haben.

Rechtsunsicherheit bestand aber hier auch namentlich deshalb, weil die maßgebenden Staatsstellen, die Reichsregierung und die Landesregierung selbst geteilter Meinung waren.[3]) Trotz eingehender Verhandlungen und einer Besprechung in Berlin am 11. Juli 1921,[4]) bei der sämtliche Landesregierungen vertreten waren und bei der namentlich der bayer. Vertreter die Notwendigkeit und Zulässigkeit eines polizeilichen Einschreitens in dem vorerwähnten Sinne überzeugend darlegte, mußte man die Verhandlungen abbrechen und beschließen, abzuwarten, bis die Frage durch richterliche Entscheidung zum endgültigen Austrag gebracht würde. Eine Einigung ließ sich nicht erzielen. Die Reichsregierung verneinte ein Recht der Polizeibehörden zum Verbot zugelassener Bildstreifen. Die gleiche Meinung wurde zum überwiegenden Teil auch von den verschiedenen Kreisen des Lichtspielgewerbes vertreten, aber auch in der Literatur finden wir vereinzelt eine gleiche Stellungnahme verfochten.[5])

Die herrschende Ansicht[6]) hält jedoch das ortspolizeiliche Filmverbot für zulässig. Aber auch hier besteht keine volle

---

[2]) Vgl. z. B. Südd. Filmztg. 1924 Nr. 40 S. 6; 1925 Nr. 46 S. 4.

[3]) und auch heute noch sind.

[4]) Mitteil. d. R.J.M. an die Münch. Prüfstelle. Akt.Z. I M 5499.

[5]) Insbesondere Goldbaum, Lichtspielges. S. 55 Anm. 7 b zu § 8; Kurzmann in seinem Vortrag über Film- u. Kinorecht am 15. Dez. 27 in der Univ. München vor der jur. Stud.Ges. Demnach auch der bad. Verw.Ger.Hof Vgl. Südd. Filmztg. 1927 Nr. 2 S. 14; dafür auch anscheinend Stern S. 60 Abs. 2 R.L.G. Ferner: Gegen das ortspolizeiliche Verbietungsrecht Filmkurier, Berlin, v. 18. VI. 21 Nr. 141; Filmverbotsunrecht der Ortspolizeibehörden, Filmkurier v. 22. VI. 21 Nr. 144.

[6]) 1. Bay. Regierung; ferner Leibig: Filmzensur und Ortspolizei in der Täglichen Rundschau, Berlin, Beilage Filmrundschau v. 19. VI. 21 Nr. 281 (I) u. v. 26. VI. 21 Nr. 293 (II); Eichner: Ortspolizei und Filmzensur, Bay.Gem.u.Verw.Ztg. 1925 Sp. 185 ff.; Hellwig: Kommentar S. 132 Ziff. 3; Köther, S. 104 ff.; Julius, S. 8.

2. Preuß Ob.V.G. Entsch. v. 15. XII. 21 (J.W. 1922 S. 1132). Siehe auch in der „Polizei" 1922 S. 135. Seeger: ReichsL.G. S. 45.

Uebereinstimmung. Einerseits [7]) sollen die Ortspolizeibehörden allgemein selbständig als berechtigt angesehen werden in besonderen vorübergehenden Fällen, wenn ein Film eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedeutet, seine Vorführung zu verhindern, andererseits [8]) soll den Polizeibehörden dieses Verbotsrecht nur insoweit gegeben sein, als besondere Ausnahmefälle vorliegen, unter denen der Widerruf des Bildstreifens dringend erforderlich sei; mit anderen Worten, das Verbotsrecht soll nicht selbständig, sondern nur in Verbindung mit dem Widerrufsverfahren zulässig sein; es ist also sowohl die Einleitung des Widerrufsverfahrens notwendige Voraussetzung des Verbotes, das durch die Dauer des Widerrufsverfahrens bestimmt und vom Ausgang, vom Ergebnis desselben abhängig ist.

Die Gegner jeglichen polizeilichen Einschreitens gegen einen zugelassenen Film berufen sich vor allem auf das L.G. und seine Entstehungsgeschichte. Sie sagen, dadurch, daß eine Prüfstelle, eine Reichsbehörde, nach Prüfung eines Bildstreifens diesen zur Vorführung zugelassen habe, sei bekundet, daß der Film unbedenklich ist und daß er die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährden kann; denn wäre dies möglich, dann hätte ihn die Prüfstelle ja verbieten müssen. Die Zulassung hat aber wieder für das ganze Reichsgebiet Geltung (§ 8/II L.G.).

Demgegenüber ist zu erwidern, daß durch die Zulassung eines Films lediglich zum Ausdruck kommt, daß im Zeitpunkt der Prüfung die Prüfstelle Versagungsgründe nach dem L.G. nicht als vorliegend annimmt. Dafür, daß der Film bei besonderen Verhältnissen später vielleicht einmal nicht die Ursache von erheblichen Störungen sein wird, will und kann die Prüfstelle gar keine Garantie übernehmen. Wollte sie alle möglichen Ausnahmefälle berücksichtigen, dann würde sie sich vom Boden des L.G. weit entfernen, ganz abgesehen davon, daß trotz aller Strenge doch der eine oder andere Bildstreifen durchschlüpfen würde, von dem die Prüfstelle beim besten Willen nicht voraussehen kann, daß er unter ganz besonderen Verhältnissen einmal zu Störungen der öffentlichen Sicherheit Anlaß geben kann.[9])

Bezüglich der Bestimmung in § 8/II L.G. nimmt Eichner [10]) an, daß sie nicht mehr oder weniger bedeutet, als daß bei einem Film, der einmal zugelassen ist, nicht noch einmal eine Zulassung nach § 1 des Gesetzes verlangt werden kann, wenn der Ort, an dem er vorgeführt werden soll, zufällig im Bereiche einer anderen Filmprüfstelle liegt als der, welche die Zulassung erstmals erteilt hat. Es wurde schon in einem früheren Abschnitt [11]) dargetan, daß die Bestimmung des § 8/II nicht nur diese enge Bedeutung hat; immer können sich die Gegner gleichwohl darauf

---

[7]) Siehe Anm. 6 Ziff. 1.
[8]) Siehe Anm. 6 Ziff. 2.
[9]) Hellwig, Komm. S. 134.
[10]) a. a. O. Sp. 188.
[11]) Siehe S. 89.

nicht berufen, weil die Zulassung nur den oben erläuterten Sinn haben kann.

Was weiter die von den Gegnern zur Stützung ihrer Anschauung herangezogene Entstehungsgeschichte anlangt, so muß zunächst zugegeben werden, daß in § 4 Abs. 1 des ersten Entwurfes zum L. G. eine ausdrückliche Ermächtigung den Ortspolizeibehörden eingeräumt war, wonach sie die öffentliche Vorführung eines zugelassenen Bildstreifens, sowie die zugelassene Reklame sollten verbieten können, wenn auf Grund besonderer Verhältnisse die Annahme gerechtfertigt erscheint, daß die Vorführung des Bildstreifens oder der Anschlag der Reklame in der Gemeinde durch ihre Wirkung auf die Zuschauer die öffentliche (Ordnung oder — Entwurf II § 6/I —) Sicherheit gefährden würde.

Daß hiemit kein Nachzensurrecht geschaffen werden sollte, sondern nur ein Recht zum Einschreiten in bestimmten Ausnahmefällen, liegt klar auf der Hand und kam auch in den Verhandlungen unzweideutig zum Ausdruck. Dadurch aber, daß mit dieser Bestimmung die Regelung des Widerrufsrechts verquickt wurde, entstanden bald Unklarheiten über die Bedeutung und Tragweite dieser Bestimmungen.

In der ersten Ausschußberatung des III. Entwurfes wurde die Bestimmung in § 6/I des II. Entwurfes zwar dem Grunde nach noch beibehalten, sie bekam aber eine so verworrene Fassung, daß Hellwig [12]) sie mit Recht „als eine ungeheuerliche Mißgeburt, als durchaus unbrauchbares und unbefriedigendes Ergebnis eines Kompromißversuches" bezeichnet.

Endlich wurde die Bestimmung überhaupt fallen gelassen, das ortspolizeiliche Verbotsrecht fand schließlich in das L.G. keine Aufnahme.

Daraus wird nun der Schluß gezogen, daß an der Absicht und dem Willen des Gesetzgebers, er habe die örtlichen Polizeibehörden von einem Verbote eines zugelassenen Films ausschließen wollen, nicht gezweifelt werden kann. Die notwendige Folge sei, daß dann auf dem Wege über das Landesrecht nicht doch wieder ein Verbotsrecht geltend gemacht werden könnte, nachdem dieses bei der Beratung eines Reichsgesetzes ausdrückliche Ablehnung erfahren habe. Ein Vertreter der Reichsregierung hat bei den Verhandlungen nun allerdings geäußert, er halte es für bedenklich, wenn die auf Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezügliche Tätigkeit der Ortspolizeibehörden durch Streichung der erwähnten Bestimmungen völlig ausgeschaltet werde. Es ist aber wohl nicht angängig, eine derartige, gelegentliche und unverbindliche, ja direkt irrige Aeußerung eines Einzelnen als Ausdruck dessen anzusehen, was das Gesetz bestimmen sollte. Und bei den teilweise unklaren, sich

[12]) Komm. S. 131.

widersprechenden Anschauungen der einzelnen Mitglieder des Ausschusses wird sich der Wille des Gesetzgebers überhaupt nicht eindeutig bestimmen und finden lassen. Wäre die Ausschaltung der Ortspolizeibehörden auch von der ihnen nach den verschiedenen Landesrechten zustehenden Befugnissen und Pflichten gewollt gewesen, dann hätte es, wie Eichner [13]) zutreffend sagt, das Gesetz selbst unzweideutig zum Ausdruck bringen müssen.

Des weiteren hat Eichner [14]) gerade aus der Entstehungsgeschichte des Lichtspielgesetzes richtigerweise einen Schluß auf die Zulässigkeit eines ortspolizeilichen Verbotes gezogen. Seiner Meinung nach hat die Streichung der bewußten Bestimmungen im Entwurfe nur die Wirkung gehabt, daß die Polizeibehörden eine für sie vorgeschlagene reichsrechtliche Ermächtigung nicht bekommen sollten, nicht aber die, daß ihnen eine auf Grund Landesrecht bereits bestehende Befugnis auch noch genommen werden sollte. Das Reich wäre dazu in der Lage gewesen, das Lichtspielwesen erschöpfend auch hinsichtlich der sicherheitspolizeilichen Maßnahmen der Länder zu regeln (Art. 7 Ziff. 20. R.V.) und es wurde da gezeigt, daß derartige Versuche gemacht worden waren. Jedoch hat schließlich das R.L.G. doch nur die Prüfung von Bildstreifen, also nur Filmzensur, gebracht. Die landesrechtlichen reinen sicherheitspolizeilichen, immer schon bestehenden Befugnisse sind davon nicht berührt worden. Aus diesem Grunde wird man also der obigen Anschauung Eichners unbedingt beitreten müssen.

Köther [15]) meint, daß übrigens die Entstehungsgeschichte auch aus dem Grunde gar nicht so sehr für die gegenteilige Ansicht spräche, weil nämlich bei den Verhandlungen die rechtliche Zulässigkeit einer vollständigen Schließung eines Lichtspieltheaters nicht bezweifelt wurde, ein Mittel, zu dem aber die Polizei greifen müßte, falls die geplanten Bestimmungen nicht in das Gesetz aufgenommen würden. Aus dem im Verwaltungsrecht allgemein anerkannten Prinzip der Verhältnismäßigkeit schließt Köther, daß man dann aber auch den Polizeibehörden die weniger einschneidende Maßnahme eines einzelnen Filmverbotes zubilligen müßte, falls dieses als ausreichend erscheint; ja, die Polizei wäre dann sogar verpflichtet, dieses Mittel zu wählen.

Diese Ausführung von Köther ist aber für die vorliegende Frage der Auslegung der Entstehungsgeschichte des L.G. m. E. nicht zu verwerten, denn sie bestätigt ja im Gegenteil, daß man doch teilweise bei den Beratungen der falschen Anschauung war, durch die Streichung der vorgesehenen Bestimmungen werde der Polizei jedes Recht zu einem Filmverbot genommen und daher und nur aus diesem Grunde mußte man die Möglich-

[13]) Eichner, Sp. 192 a. a. O.; auch Köther, S. 106.
[14]) Sp. 199 a. a. O. [15]) S. 106.

keit einer Theaterschließung zugeben; wenn aber ein Filmverbot überhaupt unzulässig wäre, dann dürfte dieses Mittel aber auch nicht aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit zur Anwendung kommen.

Aber trotzdem kann es nach dem bisher Ausgeführten keinen Zweifel an der grundsätzlich zu Recht bestehenden Zulässigkeit eines polizeilichen Filmverbotes in Ausnahmefällen mehr geben.

Man muß aber auch der Polizeibehörde ein Verbotsrecht zugestehen, das selbständig allein für sich besteht und darf es nicht auf die Fälle eines eingeleiteten Widerrufsverfahrens beschränken. Diese letztere Meinung geht auf die Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichts zurück, meines Wissens die einzige gerichtliche Entscheidung, welche speziell zu dieser filmpolizeirechtlichen Frage ergangen ist. Wieder ist es der Reg.-Rat Dr. Eichner [16]) im Bayer. Staatsmin. d. I., der sich eingehend mit diesem Urteil befaßt und dessen Entscheidungsgründe in einer Weise widerlegt hat, daß eine dem Urteil entsprechende Anwendung des polizeilichen Verbotes als unzulässig erscheinen muß. Die Urteilsgründe sind aber wirklich zum Teil widerspruchsvoll, wenn nicht sogar irrig.

Das Urteil räumt ein, daß im Lichtspielgesetz eine Lücke vorhanden ist, insoferne dieses darüber keine Bestimmung enthalte, was mit einem „polizeiwidrigen Film" geschehen soll, bezüglich dessen der Widerruf dringend nötig ist, der aber infolge seiner gegenwärtigen Wirkung schon jetzt vom Spielplan verschwinden muß, ohne erst das Ergebnis des Widerrufs abzuwarten. Es ist nun aber nicht angängig, die Lücke des Gesetzes durch die Polizeibehörden, wie es das Urteil tut, im Rahmen ihrer auf Landesrecht beruhenden Befugnisse ausfüllen zu lassen — wonach ja das Verbotsrecht bei bestimmten Fällen selbständig gegeben wäre —, gleichzeitig dieses Recht aber auf die Zuständigkeit und Tätigkeit der Widerrufsbehörde zu beschränken bezw. von ihr abhängig zu machen. Es ist aber falsch, wenn Eichner [16a]) hier behauptet, infolge dieser Beschränkung konstruiere das Urteil ein landesrechtliches Verbotsrecht, das letzten Endes seine Grundlage im Reichsrecht, dem L.G. habe. So kann denn das Urteil doch nicht verstanden werden. Das Verbotsrecht soll im Reichsrecht nicht begründet sein, sondern es soll dadurch nur beschränkt sein, und nur deshalb ist es kein völlig selbständiges. Und daß das Ob.Verw.Ger. zu einer derartigen Beschränkung gelangt, hat seine Gründe darin, daß ihm überhaupt nur ein Fall zur Entscheidung vorlag, für den die Voraussetzungen zum Widerruf gegeben waren und daß es die Entstehungsgeschichte des L.G. dahin auslegte, daß ein so weitgehendes Recht, wie es § 6 Entwurf III vorgesehen hätte, nun auch nicht aus dem Landesrecht hergeleitet werden dürfe.

[16]) a. a. O. Sp. 192 ff. [16a]) Sp. 193.

Eichner [16b]) weist nun aber treffend darauf hin, daß von der Polizei — sicherlich nicht von der bayerischen — ein so weitgehendes Verbietungsrecht gar nicht in Anspruch genommen wurde, wie es der Entwurf vorsah, der über den bei polizeilichen Maßnahmen allgemein geltenden Grundsatz nichts enthalten habe, daß das Verbot zur Erreichung des Zweckes erforderlich sein muß und daß es keine andere weniger ergreifende Maßnahme geben dürfte, mit der das gleiche Ziel erreicht werden könne.

Das Urteil geht also auf den eigentlichen Kernpunkt der Frage selbst nicht ein, aber auch so ist es nicht haltbar, weil die Entstehungsgeschichte, wenn man sie schon in dem Maße heranziehen will, nicht für, sondern gegen die Verbotsgründe und die Beschränkung der Zulassung auf das Widerrufsverfahren spricht. Denn gerade der Paragraph, der ein Verbot nur bis zur erneuten Entscheidung durch die Oberprüfstelle vorsah, wurde nicht ins Gesetz übernommen. Sollte aber also schon das vorgesehene, weiter als das Landesrecht gehende Polizeiverbot nicht an den Widerruf gebunden sein, so muß die Unzulässigkeit dieser Beschränkung für ein Verbot nur auf Grund des Landesrechts erst recht gelten.

„Vollends entbehrt die Art, wie das Urteil die Entscheidung der Widerrufsbehörde mit der polizeilichen Maßnahme verkoppelt, der Rechtsgrundlage".[17]) Nach dem Urteil soll die ortspolizeiliche Anordnung bei erfolgreicher Durchführung des Widerrufsverfahrens durch den Spruch der Widerrufsbehörde ersetzt werden, im anderen Falle, wenn also der Antrag auf Widerruf von der Oberprüfstelle abgelehnt worden ist, soll sie ihre Geltung verlieren.

Die Unhaltbarkeit dieser These wird durch ein Beispiel sofort klar. Ein Stadtrat X hat die Vorführung eines Films verboten. Der Film, der an sich absolut harmlos ist, verfolgt monarchistische Tentenzen. Verbotsgründe haben sich bei der ersten Prüfung keine ergeben; der Film ist auch unbeanstandet längere Zeit gelaufen. Nun wird X der Tagungsort für einen kommunisitischen Jugendbund. Im Kino kommt es zu Radauszenen und bei späteren Vorstellungen zu Schlägereien mit Angehörigen eines Bundes, der ausgesprochen monarchistisch eingestellt ist, die sich auch auf der Straße fortsetzen und die öffentliche Ruhe und Sicherheit ganz erheblich stören. Die Polizei hat nun die weitere Vorführung verboten und auf ihre Vorstellungen hat die Landesregierung gleichzeitig den Widerruf beantragt. Das Widerrufsverfahren, das mit größter Beschleunigung durchgeführt worden ist, hatte negativen Erfolg. Nach der Anschauung des preuß. Ob.Verw.Ger. müßte das Polizeiverbot nunmehr aufgehoben werden, obgleich mit Sicherheit anzunehmen ist, daß infolge der Neuvorführung des Films von

[16b]) Sp. 192. [17]) Eichner, Sp. 193 a. a. O.

den beiden feindlichen Gruppen in Szene gesetzten Demonstrationen zu gewalttätigen Zusammenstößen führen müssen. Man sieht, daß unmöglich das Polizeiverbot von dem Ergebnis des Widerrufsverfahrens abhängen kann. Das Widerrufsverfahren kann neben der polizeilichen Maßnahme herlaufen — muß es aber nicht —, da beide Möglichkeiten einen Film zu verbieten, ganz gesondert für sich allein bestehen.

Man wird vielleicht einwenden, daß die Oberprüfstelle diesen monarchistischen Film hätte widerrufen müssen, weil ihr doch auch die Gefährlichkeit durch die beantragende Landeszentralbehörde bekannt gemacht wurde. Hellwig [18]) meint zwar auch, daß bei Vertretung der Auffassung, die ein polizeiliches Verbot verneint, es die notwendige Folge wäre, daß die Prüfungsstelle bei der Zensur einen weit schärferen Maßstab anlegen müßte, der durch die allgemeinen Verhältnisse nicht begründet wäre. Ich halte aber eine solche Handhabung der Zensur für diesen Fall ebenso wie für unser obiges Beispiel falsch und mit den Grundsätzen des Lichtspielrechts nicht vereinbar. Die Zensurstelle darf weder bei der Prüfung Verhältnisse berücksichtigen, deren künftiges Eintreffen und Gestaltung lediglich vorstellbar sind, noch ist es ihre Aufgabe,[19]) zu einer bestimmten konkreten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Stellung zu nehmen. Sie hat sich mit reinen polizeilichen Maßnahmen, die immer auch von Umständen außerhalb des Filmstreifens beeinflußt sein müssen, nicht zu befassen. Die Oberprüfstelle hat auch schon selbst in mehreren Entscheidungen [20]) anerkannt, daß eine nur vorübergehende Störung nicht als Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Sinne des L.G. anzusehen ist.

Daraus ist der m. E. einzig richtige Schluß zu ziehen, daß es auch rechtlich unhaltbar ist, die Frage des Bestehens oder Nichtbestehens eines örtlichen Polizeiverbots von dem Widerrufsverfahren und dessen Ergebnis abhängig zu machen; eine derartige Beschränkung ist unzulässig.

Zu prüfen bleibt nur noch, unter welchen Umständen die Polizeibehörde zum Verbote eines Films schreiten darf und auf welche gesetzliche Grundlage sie ihr Einschreiten stützt. In früheren Ausführungen [21]) wurde der Meinung beigetreten, daß in Bayern die polizeilichen Verfügungen immer auf Spezialdelegation beruhen müßten. Diese Anschauung ist jedoch nicht unbestritten; so kommt es auch, daß Eichner [22]) auch auf Grund allgemeiner Befugnisse, nicht nur auf Grund von Sonderbestimmungen der bayer. Polizei eine Einwirkungsmöglichkeit auf laufende Filme zubilligt. Die rechtliche Grundlage sind m. E. nur

---

[18]) Komm. S. 134.
[19]) Eichner, Sp. 193; Leibig, Die Entwicklung des deutschen Filmzensurrechts. Bay. Gem.u.Verw.Ztg. 1925 Sp. 434.
[20]) Z. B. Entscheidung v. 12. XII. 22; 12. III. 23; 21. VII. 23.
[21]) Vgl. S. 10. [22]) Sp. 188 (Ortspolizei und Filmzensur).

die einschlägigen rechtlichen Sonderbestimmungen, d. i. Art. 102 A.G. zur St.Pr.O. und Art. 32 P.St.G.B. Bezüglich des letzteren Art. könnte nun aber der Einwand erhoben werden, daß dieser im jetzt geltenden Recht auszuscheiden habe.

Denn früher sei er Grundlage der Zensur und neben Art. 102 A.G. wohl ganz mit Recht Umgrenzung der Zensurbefugnisse gewesen. Jetzt, wo die landesrechtliche Zensur beseitigt sei, könne er folglich auch nicht mehr zu derartigen Maßnahmen sicherheitspolizeilicher Art herangezogen werden, sondern es bleibe dem Grundsatze der Spezialdelegation entsprechend nur mehr Art. 102 A.G. als Stütze eines polizeilichen Filmverbots übrig. Es könnte also nur mehr dann ein Film verboten werden, wenn es gilt, den Uebertretungen der Strafgesetze möglichst zuvorzukommen und dieselben in ihrem Laufe zu unterdrücken,[23]) während Störungen — selbst sehr erhebliche — der öffentlichen Ruhe und Sicherheit für ein Filmverbot außer Betracht bleiben müßten, wenn nicht zugleich die Voraussetzung von Art. 102 A.G. St.Pr.O. vorlängen.

Folgt man dieser Argumentation, dann wäre wohl nicht in allen Fällen ein Filmverbot zulässig. Die obige Ueberlegung ist jedoch ein Trugschluß. Durch den Wegfall der landesrechtlichen Zensur hat zwar Art. 32 seine Bedeutung als Zensur-Paragraph auch hinsichtlich der sicherheitspolizeilichen Erwägungen verloren, soweit die Filmzensur in Betracht kommt. Da er aber auch im geltenden Recht immer noch als der Paragraph bestehen bleibt, auf den sich die sicherheitspolizeiliche Betriebserlaubnis gründet, muß er auch hier die Wirkung äußern, daß aus sicherheitspolizeilichen Gründen die erteilte Betriebserlaubnis vorübergehend hinsichtlich der Vorführung des zu beanstandenden polizeiwidrigen Films eingeschränkt wird.

Den Bedürfnissen der Polizei wird also auch in diesem Punkt hinreichend Rechnung getragen. Trotz bezw. gerade wegen des Grundsatzes der Spezialdelegation ist die Polizei befugt, einen Film zu verbieten, wenn dadurch die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gestört wird. Auch wird es bedenkenlos geschehen können, eine diesbezügliche, das evtl. Einschreiten der Polizei vorsehende Bestimmung gleich bei der Erteilung der Betriebserlaubnis in die sicherheitspolizeilichen Bedingungen (Art. 32 Ziff. 3) aufzunehmen. Allgemein von der Polizei zu verlangen, daß sie nicht die Vorführung des Bildstreifens, wohl aber die Störung abstellt,[24]) erscheint mir nicht angängig. Wenn die Polizei einen Film verbietet, dann kommt eben damit zum Aus-

---

[23]) Demnach wird die Ortspolizeibehörde das Recht haben, die Vorführung eines Films zu verhindern, der verbotene Bilder enthält, denn seine Vorführung wird durch §§ 18, 20 LG. unter Strafe gestellt.

[24]) Leibig, Entwicklung des deutschen Filmzensurrechts Sp. 434.

druck, daß sie der Störung mit einem gleich wirksamen Mittel nicht mehr Herr werden kann.

Es ist aber weiter auch erforderlich, daß ein Filmverbot in tatsächlicher Hinsicht gerechtfertigt ist; das wird immer nur dann der Fall sein, wenn ganz besondere Ausnahmefälle vorliegen. „Ein solcher Ausnahmefall liegt aber nicht etwa schon dann vor, wenn nur vermutet wird, daß durch die Vorführung eines Bildstreifens Anlaß zur Störung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung gegeben wird. Die Vermutung muß vielmehr in bestimmten Tatsachen oder sonstigen besonderen Verhältnissen eine greifbare Unterlage finden.[25]) An diese grundsätzliche, gewiß einwandfreie Stellungnahme des bayer. Staatsmin. d. I., die verdient, überall Beachtung zu finden, haben sich die Polizeibehörden mitunter nicht gehalten.

Als typisches Beispiel für die Unzulässigkeit sei aus der Praxis auch das bei Eichner[26]) erwähnte Verbot des Films „Die Geschlechtskrankheiten" durch die Münchener Polizeidirektion v. 20. I. 25 erwähnt.[27]) Der Film war reichszensiert, zur Steuerermäßigung empfohlen und durfte sogar vor Jugendlichen ab 16 Jahren[27a]) aufgeführt werden. Der Film fand in der Presse überwiegend nur Anerkennung und Billigung. Daneben wurde aber auch von verschiedenen Seiten gegen die Vorführung Protest erhoben und das Verbot des Films gefordert. Daraus und aus der Tatsache, daß bei den Vorführungen einzelne Zuschauer von Unwohlsein befallen wurden und daß nebenbei die Münchener Verhältnisse durch eine „wenig schmeichelhafte Krankheitsstatistik" — die übrigens angezweifelt wurde — illustriert wurden, hat die betreffende zuständige Polizeibehörde den Schluß gezogen, weitere Vorführung des Bildstreifens würde eine wachsende Gegnerschaft gegen den Film in weiten Kreisen mit Bestimmtheit erwarten lassen und damit sei die Gefahr von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in unmittelbare Nähe gerückt.

Demgegenüber sei bemerkt, daß bei den Vorführungen des seit dem 10. I. 25 schon laufenden Films von einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gar keine Rede sein konnte. Das Publikum hat sich vollständig ruhig verhalten und war sich des Ernstes des Inhalts der Vorführung voll bewußt. Auch die anderen von der Polizeibehörde angezogenen Umstände haben mit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aber auch nicht das geringste zu tun. Man kann derartigen Filmen gegenüberstehen wie man will, immer wird man ein auf vage Voraussetzungen begründetes Polizeiverbot als rechtlich unzulässig er-

---

[25]) Entschl. Staatsmin. d. I. v. 20. VI. 1922, Aktenstück Nr. 2546 b 38 III.

[26]) Sp. 185 a. a. O.

[27]) Vgl. Südd. Filmztg. 1925 Nr. 4 S. 6.

[27a]) Vgl. hiezu aber S. 75.

achten, da es durch die tatsächlichen Verhältnisse in keiner Weise gerechtfertigt wird.

Unhaltbare Zustände wurden auch durch die wiederholten Verbote des bekannten Russenfilms „Das Jahr 1905, Panzerkreuzer Potemkin" geschaffen.[28]) Teilweise mögen die ortspolizeilichen Verbote gerechtfertigt gewesen sein; die gemachten Erfahrungen werden aber sicherlich, was auch Eichner [29]) für möglich hält, das Reichsinnenministerium veranlassen, bei nächster Gelegenheit derartige Uebergriffe der Polizeibehörden durch reichsgesetzliche Bestimmungen zu verhindern suchen. Ob damit den Polizeibehörden gedient ist, halte ich für mehr als fraglich.

Vorerst ist aber noch daran festzuhalten, daß ein Filmverbot nur in vorübergehenden Ausnahmefällen ergehen kann. Ein allgemeines Verbot würde einer Nachzensur gleichkommen und gegen Art. 13 R.V. verstoßen. Ein vorübergehendes Verbot darf aber auch nur dann erfolgen, wenn es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit und zur Hintanhaltung von Straftaten durch besondere Verhältnisse bedingt ist.

Bezüglich der bayer. Verhältnisse ist weiter die von den zuständigen Polizeibehörden zu erteilende Betriebserlaubnis auf Grund des Art. 32 P.St.G.B. in Verbindung mit § 15 Zust.V.O. als zu Recht bestehend anzusehen.

§ 19.

3. Die Aufgaben der Ortspolizeibehörden innerhalb des Reichslichtspielgesetzes.

Das R.L.G. hat aber auch selbst den Ortspolizeibehörden Aufgaben übertragen und sie zu einer Filmzensur berufen.

Auf Grund des § 6 R.L.G. haben die Ortspolizeibehörden Bildstreifen über Tagesereignisse und Bildstreifen, die lediglich Landschaften darstellen, für ihren Bezirk selbständig zuzulassen, soferne kein Versagungsgrund im Sinne der §§1 und 3 L.G. vorliegt, ohne daß es einer Entscheidung der Prüfstellen bedarf.

Bildstreifen über Tagesereignisse sind kurz solche Filme, welche Ereignisse der Gegenwart so festhalten, wie sie sich in Wirklichkeit abspielen, mit anderen Worten, sie sind gefilmte Berichterstattung der Zeitgeschichte. Hellwig [1]) weist mit Recht darauf hin, daß sie irgendeinen Wert, z. B. geschichtlichen oder kulturellen Wert nicht zu haben brauchen. Ebenso ist es gleichgültig, ob die Aufnahmen aktuell oder für die Oeffentlichkeit von

[28]) Nicht ohne Berechtigung wurde das Vorgehen der Behörden „Perliko, Perlakospiel" bezeichnet. Siehe Südd. F.Z. Nr. 36 S. 6 „Potemkin und kein Ende". Vgl. ferners Südd. F.Z. 1927 Nr. 15 S. 4 „Potemkinskandal in München' u. 1926 Nr. 42.

[29]) Eichner, Sp. 195.

[1]) Komm. S. 146.

Belang sind.[2]) In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle werden diese Eigenschaften vorliegen, denn der Zweck eines solchen Films soll es ja sein, möglichst wichtige aktuelle Ereignisse zu bringen, deren Art natürlich äußerst mannigfaltig ist. Der Ort, an dem die Aufnahme stattgefunden hat, bleibt für die Anwendbarkeit des Paragraphen gleichgültig. Immer müssen es aber Aufnahmen sein, welche nach der Wirklichkeit, nach der Natur gemacht wurden. Der Film muß ein getreues Bild des Ereignisses geben, so wie es tatsächlich ist. Die Aufnahme darf nicht „gestellt" sein. Das Fehlen einer besonderen dramatischen oder regietechnischen Ausschmückung wird die Regel sein, nimmt aber im entgegengesetzten Fall dem Ereignisse nicht den Charakter eines Tagesereignisses; so wird es z. B, zweifellos zulässig sein, wenn bei Aufnahmen von Volksfeten, Wettkämpfen oder dgl. Regieanweisungen von den aufzunehmenden Personen beachtet werden, um die Bilder möglichst wirksam zu machen. Es handelt sich dann immer noch um tatsächliche Ereignisse, die an Ort und Stelle aufgenommen werden. Diese Eigenschaft geht aber verloren, wenn ein derartiges Ereignis nachträglich konstruiert und dann erst gefilmt wird. Es handelt sich da zwar auch hier um einen tatsächlichen Vorgang, er ist aber kein Tagesereignis im Sinne des § 6 L.G. mehr.

In diesem Zusammenhang hiemit wird in der Literatur[3]) die Frage angeschnitten, ob die Aufnahme einer Modenschau eine Wirklichkeitsaufnahme in dem vorher erläuterten Sinn ist. Hellwig will eine solche, als nicht gestellt, betrachten, weil sie nicht zu Zwecken der Lichtspielaufnahme veranstaltet wird. M. E. muß man hier zuerst unterscheiden zwischen einer Aufnahme einer Modenschau, die unmittelbar an Ort und Stelle, z. B. in einem Modehause erfolgt; hier muß man zweifellos von einem Ereignis im Sinne des Gesetzes sprechen; wie aber, wenn eine solche Aufnahme ins Filmatelier verlegt wird, zwar keineswegs zu Spielzwecken, sondern weil eben im Filmatelier die technischen Voraussetzungen (Licht!) für eine Aufnahme gegeben sind? Und diese Art der Aufnahme wird die häufigste sein. Meiner Meinung nach wird es sich auch hier um einen wirklichen Vorgang handeln, denn das wesentliche ist auch hier die Vorführung, das Vorzeigen der Mode, die „mehr als anderes dem Wechsel der Zeit unterworfen und Gegenwartswert hat",[4]) nicht aber wird damit ein Vorgang einem anderen lediglich nachgebildet.

Neben den Bildstreifen über Tagesereignisse erwähnt § 6 L.G. auch Bildstreifen, welche lediglich Landschaften darstellen. Im Einklang mit der amtlichen Begründung wird allgemein anerkannt, daß der Begriff Landschaften nicht im engen Sinne zu

---

[2]) Vgl. Seeger, R.L.G. S. 6.
[3]) Hellwig, S. 147; Seeger, S. 57 Anm. 1 Abs. 2 zu § 6.
[4]) Seeger s. vor.

gebrauchen ist, sondern daß hiezu auch Städtebilder, Seefahrten und ähnliches, auch Tiere und Menschen zu rechnen sind. Bezüglich der Verwendung von Personen gehen aber die Meinungen auseinander. Gleichgültig ist es wohl, ob diese Personen im Hintergrund oder Vordergrund zu sehen sind,[5]) maßgebend kann nur die Art ihres Erscheinens sein. Die Personen müssen immer Staffage sein, d. h. das Wesentliche der Darstellung muß die Landschaft sein, sie darf nicht zum Hintergrund, zum reinen Szenenbilde werden, die Menschen müssen vielmehr nur um der Landschaft willen da sein. Jedoch geht der Charakter eines Landschaftsfilms nicht dadurch verloren, wenn die Menschen persönlich hervortreten und auch spielmäßig handeln. Diese Ansicht wird auch von Seeger[6]) unter Berufung auf die Stellungnahme der Oberprüfstelle im Gegensatz zu einer allzu engen Auslegung vertreten, welche den Personen nur eine zufällige Anwesenheit zubilligt oder verlangt, daß sie persönlich nicht hervortreten dürfen.[7]) Die Oberprüfstelle dagegen führt aus. daß eine Schilderung -- hier des Riesengebirges — auch dann als Darstellung von Landschaften zu bewerten ist, wenn etwa eine Reisegesellschaft unter Führung eines Reisemarschalls gezeigt wird, die diese Reise unternimmt und die Wirkung der Reiseeindrücke nicht nur dem Beschauer überlassen bleibt, sondern in allen möglichen Gefühlsäußerungen, Ergriffenheit, Andacht, Enttäuschung, Erschöpfung, Belustigung, auch in dem Spiel der handelnden Personen zum Ausdruck gebracht wird. Diese Personen sind natürlich „gestellt", aber nicht um ihretwillen, sondern aus Zwecken einer größeren Anschaulichkeit und eines tieferen Eindrucks der Landschaft wegen. Hellwig[8]) verneint die Zulässigkeit von gestellten Personenaufnahmen innerhalb eines Landschaftsfilmes. Das Beispiel, das er anführt, stützt aber nicht seine Anschauung, denn der „Elfentanz auf mondbeschienener Waldwiese in einem Film mit Landschaftsbildern von märchenhafter Schönheit" ist m. E. überhaupt nicht mehr Staffage für die Landschaft, sondern umgekehrt, der Tanz ist die Hauptsache und die Landschaft gibt nur einen stimmungsvollen Rahmen ab. Der Elfentanz ist also aus diesem Grunde abzulehnen, nicht aber deshalb, weil er gestellt ist.

Man wird sich wohl ohne Bedenken der Stellungnahme der Oberprüfstelle anschließen können und wird dem Wörtchen „lediglich" in § 6 L.G. keine übertrieben enge Bedeutung beilegen dürfen. Soweit also die in einem Landschaftsfilm sichtbaren Personen, selbst wenn sie hervortreten und handeln, Staffage für das Landschaftsbild sind, kann immer noch von einem Bildstreifen gesprochen werden, welcher lediglich Landschaften darstellt.

---

[5]) Hellwig, Komm. S. 147 Anm. 2; a. M. Liepe, R.L.G. S. 22 Anm. 2.

[6]) S. 58. [7]) Szczesny, L.G. S. 55. [8]) Komm. S. 147.

In den seltensten Fällen werden die Filme über Tagesereignisse und die Landschaftsfilme einen Grud zur Beanstandung geben, so daß also, wenn die Versagungsgründe der §§ 1 und 3 L.G. nicht bei der Prüfung zutage treten, die Ortspolizeibehörde verpflichtet ist, die Filme zuzulassen, und zwar können die Filme auch zur Vorführung vor Jugendlichen zugelassen werden, falls es beantragt ist. Daß die Entstehungsgeschichte für die gegenteilige Anschauung nicht herangezogen werden kann, hat Hellwig [9]) zutreffend ausgeführt und es ist auch klar, daß der § 6 L.G. nur deshalb die Prüfung auch auf die Verbotsgründe für Jugendliche erstreckt, weil eben die Jugendlichen von einer für sie geeigneten Vorstellung nicht ausgeschlossen werden sollten. Gerade Landschaftsfilme werden für Jugendliche sehr geeignet sein. Die Ortspolizeibehörde kann natürlich gegebenenfalls den Film auch nur zur Vorführung vor Erwachsenen zulassen, sie kann auch Teilverbote oder eine Beschränkung auf bestimmte Personenkreise treffen.

Der Bescheid der Ortspolizeibehörde hat aber nur ausschließlich für ihren Bezirk Geltung und daher kommt es auch, daß hauptsächlich nur solche Filme für diese Prüfung in Betracht kommen, die man des örtlichen Interesses wegen möglichst rasch vorführen will. Eine Zulassungskarte, wie sie für die Prüfstellen gilt, wird nicht ausgestellt, auf dem naheliegenden Grunde, um Verwechslungen zu vermeiden. Dagegen ist gegen die Erteilung einer schriftlichen Bestätigung, daß der Bildstreifen in der betreffenden Gemeinde usw. auf Grund § 6 vorgeführt werden darf, nichts einzuwenden. Der Meinung von Hellwig,[10]) daß eine Ortspolizeibehörde die von einer anderen Ortspolizeibehörde ausgestellten Erlaubnisscheine anerkennt und bei den betreffenden Bildstreifen von einer Prüfung absehen kann, ist zwar eine praktische Bedeutung nicht abzusprechen, ich kann mich ihr aber nicht anschließen; denn auch die Ortspolizeibehörden haben nicht nur das Recht, sondern auch die ihnen gesetzlich überwiesene Prüfungspflicht, wenn sie in ihrem Bezirk einen in § 6 bezeichneten Film zulassen wollen.

Die Erlaubnis darf weiter nur von der zuständigen Ortspolizeibehörde erteilt werden, aber auch nur von dieser. Entgegen der Anschauung Hellwigs [11]) halte ich es daher für nicht richtig, daß von der Landesstelle München — gemeint ist wohl die Landesbildstelle — eine Zulassung gemäß § 6 L.G. erteilt werden kann. Die Landesbildstelle hat aber nicht im geringsten die Stellung einer Ortspolizeibehörde, sondern ist nur eine Behörde, welcher kulturelle Aufgaben bezüglich der Vorführung von Lehrlichtbildern und Lehrfilmen in den Schulen übertragen sind.[12])

---

[9]) Komm. S. 148 Anm. 4.
[10]) Komm. S. 149 Anm. 5. [11]) S. 149 Anm. 6.
[12]) Vgl. M.E. v. 16. IX. 21, Bay. St.A. Nr. 217.

Der Antragsteller ist aber in keiner Weise gebunden einen Film, der die Darstellung von Tagesereignissen und Landschaften zum Inhalt hat, einer Ortspolizeibehörde vorzulegen; er kann entweder sofort den Film bei einer Prüfstelle einreichen, was wohl am häufigsten geschieht, weil es sich doch meistens um Filme handelt, die im ganzen Reichsgebiet vorgeführt werden sollen und bei denen es unmöglich wäre jede einzelne Polizeibehörde um Erlaubnis anzugehen, oder er kann die Entscheidung der Prüfstelle herbeiführen, wenn seinem Antrag in irgendeiner Weise von der Ortspolizeibehörde nicht stattgegeben wurde. Dieser Weg darf aber nicht etwa als Beschwerdeeinlegung aufgefaßt werden. Die Reichsprüfstelle ist keine instanzielle Behörde den Ortspolizeibehörden gegenüber; will der Antragsteller gerade gegen den Bescheid der Ortspolizeibehörde Beschwerde einlegen, so richtet sich das Verfahren nach den in Betracht kommenden landesrechtlichen Vorschriften. In Bayern hat der Antragsteller die reine Verwaltungsbeschwerde. Der Antragsteller darf aber keinesfalls in Erwartung eines günstigen Urteils der Reichsprüfstelle oder wie Szczeny[13]) fälschlicherweise auch meint, in Erwartung eines Freispruchs im Strafverfahren nach § 18 u. 20. L.G. den nicht zugelassenen Film vorführen, will er sich nicht strafbar machen. Er ist vielmehr an das ortspolizeiliche Verbot solange gebunden, bis es durch die Ortspolizeibehörde oder den ihr übergeordneten Behörden aufgehoben ist oder infolge eines die Zulassung aussprechenden Entscheides einer Prüfstelle seine Wirkung verliert.

Im letzteren Fall ist die Zulassung, die ja für das ganze Reichsgebiet Geltung hat, für jede Ortspolizeibehörde bindend. Der Spruch der Prüfstelle ist aber auch umgekehrten Falls allein zu Recht bestehend, wenn nämlich die Prüfstelle den Film verboten hat, die Ortspolizeibehörde ihn aber zuläßt. Daß dies die einzig richtige Meinung ist, kann nach den früheren Ausführungen gar nicht in Zweifel gezogen werden.[14]) Unhaltbar ist die Anschauung von Görres,[14a]) der bei Gestattung durch die O.Pol.Beh. die Erlaubnis für ihren Bezirk als rechtsgültig erteilt ansieht, selbst wenn die Prüfstelle den Film verboten hat. Diese Folge ergibt sich auch keineswegs „aus dem Grundgedanken der Polizeierlaubnis". Der Grundgedanke der polizeilichen Erlaubnis ist der, daß das gestattete Dürfen nur in soweit gilt, als es nicht mit einer Entscheidung der Prüfstelle in Widerspruch steht, welche allgemein Geltung hat, sich also auch auf den Bezirk der Ortspolizeibehörde erstreckt.

Neben den Aufgaben, die der O.Pol.Beh. durch die Filmprüfung gemäß § 6 L.G. erwachsen, hat § 5 Abs. 2 L.G. die Orts-

[13]) S. 56.

[14]) Ebenso Stenglein: Strafrechtliche Nebengesetze S. 526 Anm. 3 Bd. I.

[14a]) S. 24/II.

polizeibehörden in ähnlicher Weise zur Prüfung der Reklame ermächtigt.[15]) § 5 Abs. 2 bestimmt: Die zur Vorführung von Bildstreifen gehörige Reklame an den Geschäftssäulen und öffentlichen Anschlagstellen[16]) und die Reklame durch Verteilung von Druckschriften bedarf, so weit sie nicht bereits von der Prüfstelle genehmigt worden ist, der Genehmigung der Ortspolizeibehörde. Sie darf nur unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 2 versagt werden.

Mit der herrschenden Meinung[17]) ist daran festzuhalten, daß die durch § 5 Abs. 2 L.G. für bestimmte Fälle eingeführte Reklamezensur nicht gegen Art. 118/I R.V. verstößt. Reklame ist Druckschrift im engeren oder weiteren Sinn. Eine Druckschriftzensur ist der R.V. nun allerdings unbekannt. Aber dadurch daß für Lichtspiele eine gesetzmäßige Ausnahme geschaffen wurde, ist die an sich bestehende Zensurfreiheit der Reklame schlechthin bezüglich derjenigen Reklame, welche zur Vorführung von Bildstreifen gehört, eingeschränkt worden. Zwischen Bildstreifen und Reklame muß also immer ein Zusammenhang derart bestehen, daß durch letztere das Publikum auf den Film aufmerksam gemacht und zum Besuche der Vorführung eingeladen werden soll. Auszuscheiden hat demnach einmal alle Reklame, die nicht zum Bildstreifen gehört, d. i. z. B. die Reklame für das Lichtspieltheater selbst[18]) und die Geschäftsreklame, welche gewöhnlich vor jeder Vorführung des täglichen Filmprogramms eingeschoben wird und welche die verschiedenartigsten Anzeigen für Zigaretten, Vergnügungslokale u. dgl. enthält.[19]) So weit diese Anzeigen durch Reklamelichtbilder erfolgen, sind sie also überhaupt nicht zensurpflichtig, so weit sie selbst aber wieder Reklamebildstreifen vorstellen, ist für sie die Zuständikeit der Prüfstelle gegben.[20])

Aber auch sonst besteht die Prüfungspflicht für Reklame nicht allgemein, sondern nur in bestimmten Fällen, nämlich nur wenn sie an den Geschäftsräumen und öffentlichen Anschlagstellen angebracht ist oder durch Verteilung von Druckschriften erfolgt. Zu den Geschäftsräumen, worunter natürlich nur die Geschäftsräume des Lichtspielgewerbes zu verstehen sind, zählen nicht nur die Räume des Lichtspieltheaters selbst, sondern auch die z. B. der Verleiher, Kopieranstalten u. dgl.[21]) und zwar ist es gleichgültig, ob die Reklame innerhalb oder außerhalb der Räume

---

[15]) Vgl. Leibig: Einheitlichkeit der Reklamezensur in Südd. F.Z 1925 Nr. 4 S. 2.

[16]) Nicht Anschlagsäulen allein! So falsch bei Merkel, S. 38; richtig: Stenglein, Nebengesetze I S. 526 Anm. 2.

[17]) Hellwig, S. 140; Görres, S. 23/V; Köther, S. 135; vgl. noch Reichstagsdrucks. Nr. 1917 S. 10 ff.; a. M. Goldbaum, S. 50 A. 6

[18]) Ebenso Seeger, S. 51. [19]) Goldbaum, S. 50 Anm. 7.

[20]) Vgl. Leibig, Deutsche Filmztg. 1928 Nr. 45.

[21]) Goldbaum, S. 50 Anm. 9.

befestigt ist.[22]) In anderen Geschäftsräumen aber z. B. in Friseur- oder Zigarettenläden und an anderen als öffentlichen Anschlagstellen ist die Reklame nicht zensurpflichtig,[23]) ebenso auch die Reklame, welche durch Ausrufer erfolgt, selbst wenn sie ihre Ankündigungen „an" den Lichtspieltheatern machen.[24])

Zensurpflichtig ist weiter die Reklame durch Verteilung von Druckschriften. Voraussetzung ist hier in erster Linie, daß es sich um Reklamedruckschriften handelt. Werden nun sog. Handzettel verteilt, die nur das Programm der Vorführung die übliche Bezeichnung der Schauspieler, des Regieleiters und der Herstellungsfirma enthalten, so wird man von Reklame nicht reden können. Die Druckschriften sollen das Publikum nicht mehr zum Besuche der Vorstellung anlocken,[25]) sondern sie sollen lediglich den Besucher des Theaters zur Orientierung und Erläuterung dienen. Dasselbe hat von den Textbüchern[26]) zu gelten, die ja auch nur den Sinn haben, denjenigen der eine Vorstellung besucht, ein Mittel an die Hand zu geben, das es ihm ermöglicht den Gang der Filmoper oder Filmoperette besser zu verfolgen oder das ihm eine kurze Inhaltsübersicht über den vorzuführenden Film gibt. Für den gewöhnlichen Film, wo der Besucher Programm und Textbuch — ohne oder gegen Entgelt ist gleichgültig — an der Kasse bei Lösung der Karte enthält, wird keine Reklamedruckschrift verteilt.[26a]) Das wird nur dann der Fall sein, wenn diese Druckschriften Anpreisungen von demnächst erscheinenden Filmen enthalten, oder wenn sie selbst ohne diesen Umstand in einer Weise — z. B. an die Straßenpassanten — verteilt werden, bei der die Absicht Reklame für den Film zu machen zu Tage tritt. Dann werden allerdings auch diese Programme und dgl. durch ihre Verteilung zu zensurpflichtigen Druckschriften.

Zensurfrei sind dagegen im allgemeinen die Reklameanzeigen, Abbildungen u. dgl. in den Tageszeitungen oder in der Fachpresse.[27]) Es ist aber sehr wohl angängig ein Filminserat als

---

[22]) Goldbaum, S. 50 Anm. 9; Liepe, S. 21 Anm. 7.

[23]) Hellwig, S. 141 Anm. 5; Szczesny, S. .

[24]) Hellwig, S. 142 Anm. 5; Seeger, S. 51; a. M. Goldbaum, S. 50 Anm. 8; falsch bei Merkel, S. 39 Anm. 4.

[25]) Vgl. „Zensur der Filmprogramme" in Deutsche Filmztg. 1928 Nr. 43 S. 10. Beschwerde des Vereins bay. Lichtspieltheaterbesitzer an die Polizeidirektion München wegen Vorlage sämtlicher Filmreklame.

[26]) Sie sind aber auch kein „verbindender Text in der Schrift" im Sinne des § 5 Abs. 1 L.G. Ebenso Hellwig, S. 135 Anm. 1; a. M. Merkel, S. 37; Seeger, S. 47 Anm. 2; Liepe, S. 20 Anm. 5.

[26a]) Ebenso: Polizeidirektion München in Zensur der Filmprogramme, Deutsche Filmztg. 1928 Nr. 45 S. 13.

[27]) Jehle: Streiflichter zum Filmrecht, Bay. Verw.Bl. 1927 S. 225. Ebenso: Hellwig, S. 141 Anm. 5; Seeger, L.G. S. 52 Anm. 8, Die Bildstreifenreklame, in „Lichtbildbühne" 1920 Nr. 31 S. 36; früher a. M. Die Filmzensur nach dem neuen L.G. in „Der Film" 1920 Nr. 18 S. 41.

zur Vorführung des Bildstreifens gehörige Reklame anzusehen. Nur fehlt es an der weiteren Voraussetzung für die Zensurpflicht, daß nämlich die Reklame sich an den Geschäftsräumen und öffentlichen Anschlagstellen befindet. Ist das der Fall, dann müssen sie ebenfalls zensiert werden. Weiter kann bezüglich der Inserate in Zeitungen und Zeitschriften die Zensurpflicht dadurch begründet werden, daß sie ebenfalls als Reklame verteilt werden.[28]) Verteilung ist hier natürlich nicht das periodische Erscheinen der Druckschriften, sondern nur das Verteilen zu Reklamezwecken, worunter auch unter Umständen das Auflegen der Druckschriften zu verstehen ist. Wenn das der Fall ist, ist immer nach den einzelnen Umständen zu prüfen. Liegen z. B. beim Buchhändler, die die Reklame enthaltenden Zeitungen zum Verkaufe auf oder werden sie als Probenummern kostenlos abgegeben, so ist das natürlich noch keine Verteilung von Filmreklame. Werden aber derartige Druckschriften von einem Lichtspielunternehmen z. B. in Vergnügungslokalen auf den Tischen verteilt um für einen Film Propaganda zu machen, dann wird man es hier zweifellos mit einer Verteilung im Sinne des Gesetzes zu tun haben; die Folge ist, daß die Druckschriften auch in diesem Fall zensurpflichtig sind.

Bei der Prüfung der Reklame durch die Ortspolizeibehörde — oder durch die Prüfstelle, falls dieser die Reklame vorgelegt wird, könnte es zweifelhaft sein, ob bei Filmen, welche nur vor Erwachsnen vorgeführt werden sollen, wo also nur die Versagungsgründe des § 1 Abs. 2 zu berücksichtigen sind, das gleiche auch bei der Reklamezensur zu gelten hat oder ob allgemein auch die Versagungsgründe für Jugendfilme § 3 Abs. 2 L.G. anzuwenden sind. Die Ausf.V.O. Abschn. D Ziff. 10 Satz 2 und auch die bay. A.V.B. Ziff. 1 schreiben vor, daß neben den Gesichtspunkten des § 1 Abs. 2. L.G. die des § 3 Abs. 2 L.G. zu beachten sind, selbst wenn der Film nicht vor Jugendlichen vorgeführt werden soll. Dieser Forderung muß man sich mit der herrschenden Lehre [29]) im Interesse des Schutzes der Jugend vor ungeeigneter Filmreklame anschließen müssen. Es wird zwar auch behauptet,[30]) die A.V. widerspreche hier dem Gesetz, was aber nicht aus dem Gesetze bewiesen werden kann. Da vielmehr der Wortlaut des Gesetzes mehrere Deutungen zuläßt, muß man auf die amtliche Begründung [31]) und die Ausschußberichte zurückgreifen; dann ist aber nicht mehr zu bezweifeln, daß die

---

[28]) Ebenso: Leibig, Die ortspolizeiliche Prüfung der Filmprogramme, Deutsche Filmztg. 1928 Nr. 45 S. 4 I. Die Genehmigungspflicht nach dem R.L.G.

[29]) Köther, S. 137; Liepe, S. 21 Anm. 11; Seeger, S. 53; Szczesny, S. 51 Anm. 2/I; Hellwig, S. 142 unten.

[30]) Stern, S. 55 Anm. 3; anscheinend auch Goldmann, S. 52 Anm. 1.

[31]) Vgl. Begründung S. 10 ff. zu Entw. II Nat.Vers.Druckschr.

Reklame deshalb, weil sie auch für Jugendliche frei zugänglich ist, der Prüfung unterworfen werden muß, die für Jugendfilme gilt.

Unbestritten ist, daß die Reklamezensur durch das R.L.G. abschließend und erschöpfend geregelt ist. Eine landesrechtliche Zensur neben dem L.G. bezw. über die Beschränkungen des L.G. hinaus ist auch für Filmplakate unzulässig. In Kraft sind aber neben dem L.G. die landesrechtlichen Vorschriften, welche eine Vorlage der Reklame zu Kontrollzwecken verlangen bezw. zur Prüfung aus verkehrspolizeilichen Gründen eine Genehmigung vorschreiben [33]) oder welche auf Grund des landesrechtlichen Vorbehalts des § 30/II R.Pr.Ges. ergangen sind.

Was bei der Filmzensur der Ortspolizeibehörden über das Verhältnis des Entscheides der Ortspolizeibehörden und der Prüfstelle sowie über das Beschwerdeverfahren gesagt wurde, gilt auch für die Prüfung der Filmreklame durch eine Ortspolizeibehörde entsprechend. Daraus, daß im landesrechtlichen Beschwerdeverfahren grundsätzlich eine reformatio in peius nicht stattfinden kann, erkennt die Oberprüfstelle diesen Grundsatz auch dann an, wenn sie als Beschwerdeinstanz über eine Entscheidung einer Prüfstelle, welcher die Reklame vorgelegt war, zu beschließen hat. Sie hält sich mit Recht nur an die Beschwerdeanträge gebunden.[34])

§ 20.

Schluß: Ausblick auf das kommende L.G.

Seit dem Bestehen des L.G. vom 12. V. 20 hat es nicht an Abänderungs- und an Besserungsvorschlägen gefehlt. Sicherlich sind im L.G. mitunter Unklarheiten zu finden. Diese haben aber in den wichtigsten Fällen durch die Spruchtätigkeit der Ob.Pr.St. eine deutliche Klärung gefunden.[1]) Und im übrigen darf man sagen, daß das Zensurexperiment, das man mit dem ersten Zensurgesetz [2]) der neuen Zeit wagte, gelungen ist. Das L.G. hat die erwünschte Wirkung gebracht. Eine gewisse Art von Filmen, die man ohne Zensur schwer hätte aus dem Lichtspieltheater entfernen können, kommen nicht mehr ans Licht der Oeffentlichkeit, sind überhaupt nur ein ganz minimaler Prozentsatz der

[33]) Hiezu Leibig: Die ortspolizeiliche Prüfung der Filmprogramme, Deutsche Filmztg. 1928 Nr. 46 S. 3 II. Die Vorlegepflicht gegenüber den Ortspolizeibehörden, s. weiters Bekanntmachung des bay. Staatsmin. d. I. v. 12. XII. 25 auf Grund § 366 Ziff. 10 des R.St.G.B., Staatsanz. 1925 Nr. 289.

[34]) Leibig, Einheitlichkeit der Reklamezensur, S. 4.

[1]) Vgl. z. B. § 12 Abs. 2 L.G. nach dem ausführlichen Entscheid d. OberPrSt. ist die Amtsbeschwerde auch gegen die Zulassung eines Films gegeben.

[2]) Weiters ist dazu gekommen das sog. Schund- und Schmutzschriftengesetz v. 18. XII. 26 (R.G.Bl. I S. 505), das mit dem Lichtspielgesetz große Aehnlichkeit aufweist.

Filmproduktion; gegenüber den zugelassenen Filmen können sie gar nicht ins Gewicht fallen. Auch die Filmindustrie ist zum größten Teil an dem Bestehen eines L.G. interessiert. Und weil das L.G. ein wirksamer staatlicher Schutz gegen Auswüchse im Filmgewerbe ist und bei vernünftiger gemäßigter Handhabung der Zensur die Lebensfähigkeit und Entwicklung des deutschen Filmgewerbes nicht beeinträchtigt wird, so werden m. E. die Bestrebungen, welche darauf hinauslaufen, das L.G. ganz zu beseitigen, keinen Erfolg haben. Aber auch die gegenteiligen Bestrebungen, welche die Zensurgrundsätze des Lichtspielgesetzes erheblich verschärfen wollen, müssen abgelehnt werden. Leibig, ein sehr erfahrener Zensor, bemerkt mit vollem Recht,[3]) daß nicht außer Acht gelassen werden darf, daß eine wesentliche Verschärfung der Zensurbedingungen die Ausnahmestellung, welche die Filmproduktion gegenüber den Erzeugnissen des Theaters und Varietes, des Bücher- und Zeitschriftenmarktes[4]) erfahren hat, noch erheblich verschlechtert und dann wirklich zu einem fühlbaren Unrecht würde. Ich halte dafür, daß eine Milderung der Zensurmaßstäbe eher vertreten werden kann. M. E. ist hiezu aber der Weg nicht der, daß man nun im Gesetz wieder neue Begriffe aufstellt, oder kasuistische Fälle zu erfassen sucht, sondern man wird die Zusammensetzung der Filmprüfkammern dahin ändern müsen, daß die Beisitzer aus den Kreisen des Lichtspielgewerbes zahlenmäßig (jetzt 1:3) nicht unterlegen sind. Ein Verhältnis *2:2*, wovon *2* Beisitzer dem Lichtspielgewerbe angehören, die übrige Hälfte sich zwischen die Beisitzer teilt, die auf dem Gebiete der Volkswohlfahrt, der Volksbildung oder der Jugendwohlfahrt besonders erfahren und die auf den Gebieten der Kunst und Literatur bewandert sind, würde m. E. einen mehr gerechten Ausgleich bringen, wie bei der bisherigen Zusammensetzung.

1924/25 war die Frage einer Novelle zum L.G. sehr akut. Die Reichsregierung hatte auch schon einen Entwurf in Bearbeitung, der vorerst noch geheim gehalten und nur den beteiligten Verbänden vertraulich zur Einsicht überlassen wurde. Infolge eines Vertrauensbruches erschien dann mit einem Male der unfertige Entwurf in der Oeffentlichkeit[5]) und hat die Meinungen für und wider heftig aufeinanderstoßen lassen.[6]) Ueber weitere Beratungs- oder Gesetzgebungsverhandlungen hat man dann nichts mehr gehört. Es scheint jedoch, daß der Entwurf nunmehr innerhalb des Reichsministeriums d. J. selbst seiner Vollendung entgegengeht.

---

[3]) Entwicklung des deutschen Filmzensurrechts, Bay. Gem.u. Verw.Ztg. 1925 Sp. 462.

[4]) Siehe hierzu jetzt Anm. 2.

[5]) Veröffentlicht in „Lichtbildbühne" 1924 Nr. 134.

[6]) Vgl. hiezu: Volz, Die Novelle zum L.G., S.F.Z. 1924 Nr. 48 S. 1; Auf dem Wege zur Novelle, S.F.Z. 1925 Nr. 32 S. 1 f.; ferners R.Min. d. I. u. Referentenentwurf, S.F.Z. 1924 Nr 50.

Schon bevor der Entwurf bekannt war, wurden im Reichstag Aenderungsvorschläge gemacht, die neben dem verstärkten Schutze der Jugend und Volkskultur insbesonders die Dezentralisation des Prüfungswesens, die Erweiterung der Befugnisse der Landesregierungen und die Erweiterung der Befugnisse der örtlichen Behörden bezweckten. Die letzteren 3 Punkte sind m. E. ein gewaltiger Rückschritt in der bisherigen Entwickung des Lichtspielrechts und würden sehr viel Gutes, das das L.G. gebracht hat, nämlich die nach langen Jahren endlich zu Stande gekommene Reichsfilmprüfung wieder zu nichte machen. Derartige Aenderungen können keine Besserung herbeiführen; sie sind abzulehnen, wie es auch der Reichstagsabgeordnete Walterbach in sachlicher und durchaus stichhaltiger Weise getan hat.[7])

In neuester Zeit bringt nun die Fachpresse[8]) eine Mitteilung, wonach die bay. Staatsregierung eine Denkschrift „Material zur Verfassungsreform" zusammengestellt habe, in der sich Stellen befinden, die sich mit der Filmprüfung befassen und die den Schluß zuließen, als plane die bay. Regierung eine Länder- oder gar Lokalzensur zu fordern. Der Inhalt der Denkschrift ist mir bisher nicht bekannt, es ist aber daraus zu schließen, daß wohl in absehbarer Zeit Verhandlungen zu einer Aenderung des L.G. in Aussicht stehen.[9]) Welcher Art sie sein werden, läßt sich natürlich jetzt noch nicht voraussagen. M. E. ist empfehlenswert, das bisherige Lichtspielrecht in seinen Grundzügen beizubehalten, dem Gesetze da, wo es Ungenauigkeiten oder Lücken[10]) aufzuweisen hat, eine entsprechende neue Fassung zu geben, die Zusammensetzung der Prüfstellen in der wähnten Weise vorzunehmen und als sehr wichtigen Punkt eine Bestimmung in das L.G. aufzunehmen, die dahin geht, daß ein von den Prüfstellen zugelassener Film nur dann vorübergehend von den Ortspolizeibehörden verboten werden kann, wenn das die örtlichen Verhältnisse zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung rechtfertigen.

---

[7]) Walterbach: Zum Entwurf eines L.G. in S.F.Z. 1924 Nr. 27 S. 1; vgl. auch S. 2.

[8]) S.F.Z. 1928 Nr. 45 S. 11, „Gegen die Lokalzensur".

[9]) Die Verhandlungen über die neue Novelle 1929/30 konnten nicht mehr berücksichtigt werden, um die Drucklegung der Arbeit nicht weiter aufzuschieben. Aus dem gleichen Grunde war eine zensurrechtliche Entrechtung über den Tonfilm nicht mehr möglich.

[10]) Vgl. z. B. das Gesetz 23. XII. 22 (in Kraft seit 9. I. 23 R.G.Bl. S. 26), wodurch § 4 L.G. die zuerst fehlende, notwendige Ergänzung nachträglich erhielt.